



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla

– Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä

Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA



# Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla

– Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä

Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA



Julkaisija <b>VALTIONEUVOSTON KANSLIA</b>		KUVAILULEHTI 6.4.2011	
<b>Tekijät</b> Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyysiyksikkö		<b>Julkaisun laji</b> Raportti	
		<b>Toimeksiantaja</b> Valtioneuvoston kanslia	
		<b>Toimielimen asettamispäivä</b>	
<b>Julkaisun nimi</b> Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä			
<b>Tiivistelmä</b> <p>Valtioneuvoston kanslian hankkeessa "hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittäminen" (ns. KOKKA-hanke) on valmisteltu seuraavaa hallituskautta varten suosituksia menettelyistä, joilla vahvistetaan hallitus-työskentelyn strategisuutta, ketteryttä ja päätöksenteon tietopohjaa.</p> <p>Hankkeen kysymyksenasettelut perustuvat lukuisiin viimeaikaisiin selvityksiin ja kehittämishankkeisiin, joissa on nostettu esiin samansuuntaisia kehittämistarpeita: taloudellis-sosiaalisen ja ekologisen ympäristön muutosherkkyys korostaa tarvetta tehostaa hallinnon strategista ennakointi- ja reagointikykyä sekä resurssien käytön joustavuutta.</p> <p>Sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välisen koordinaation tehostamiseksi raportissa kiinnitetään erityistä huomiota valtiontalouden kehysohjauksen ja hallituksen strategiaprosessin yhtymäkohtiin. Julkiselta sektorilta odotetaan perustellusti panostuksia ongelmien ratkaisemiseksi ja uusien kehittymismahdollisuuksien avaamiseksi. Julkisen talouden kestävyyttä vaarantamatta näitä ei kuitenkaan voida rahoittaa valtion menoja lisäämällä. Kun myös kokonaisveroasteen korottamismahdollisuudet ovat kestävyysvajeen mittaluokkaan nähden pieniä, on uudet menotarpeet pystyttävä rahoittamaan muita menoja vähentämällä. Muutosalttiissa ulkoisessa ympäristössä ja meneillään olevassa EU-integraation murrosvaiheessa hallitukselta edellytetään myös kykyä tarvittaessa nopeaan strategian uudelleen arviointiin ja toimintalinjan muutoksiin.</p> <p>KOKKA-hanke on valmistellut suosituksia seuraavalla hallituskaudella noudatettavista menettelyistä, jotka ovat seuraavan hallituksen käytettävissä haluttaessa. Suositukset koskevat seuraavia hallituspolitiikan valmistelun ja päätöksenteon vaiheita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hallitusohjelman valmistelu, siinä käytettävissä oleva tietopohja, resurssien uudelleenkohdennusmahdollisuuksien avaaminen ja ohjelman strategisten linjausten vahvistaminen</li> <li>Hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen ja strategia-asiakirjan laadinta, joka varmistaa resurssikohdennukset politiikkaprioriteetteihin</li> <li>Hallituksen strategian vuotuinen seuranta ja tarkistaminen: talouspolitiikan linja, kehysten sisällä tehtävät uudelleenkohdennukset sekä strategiset lainsäädäntö-, tutkimus- ja vaikutusarviointihankkeet.</li> <li>Poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien toteuttaminen ja</li> <li>Päätöksenteon tietopohjan parantaminen</li> </ul>			
<b>Avainsanat</b> Hallitusohjelma, kehykset, politiikkaohjelma, strategia-asiakirja, strateginen lainsäädäntö, vaikutusarviointit			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011		<b>ISSN</b> 0782-6028	<b>ISBN (painettu)</b> 978-952-5896-58-9
<b>Kokonaissivumäärä</b> 45	<b>Kieli</b> Fi	<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen	<b>ISBN (PDF)</b> 978-952-5896-59-6
<b>Kustantaja</b> Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: <a href="http://www.vnk.fi/julkaisu">www.vnk.fi/julkaisu</a> Lisätietoja: <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Taitto</b> Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyysiyksikkö	
<b>Julkaisun jakelu ja välitys</b> <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Painopaikka</b> Valtioneuvoston kanslia	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 6.4.2011	
Författare Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
<b>Publikationens namn</b> Ledningen av regeringspolitiken på 2010-talet – Redskap för ett effektivare strategiskt arbete			
<b>Sammandrag</b> <p>I statsrådets kanslis utvecklingsprojekt om tillvägagångssätten för ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet (det s.k. KOKKA-projektet) har man inför nästa regeringsperiod berett rekommendationer för tillvägagångssätt för att stärka strategin, smidigheten och kunskapsunderlaget för beslutsfattandet i regeringens arbete.</p> <p>Projektets frågeställningar bygger på ett flertal nya utredningar och utvecklingsprojekt, där man lyft fram likriktade utvecklingsbehov: den ekonomisk-sociala och den ekologiska miljöns känslighet för förändringar framhäver behovet av en effektivare strategisk prognostiserings- och reaktionsförmåga inom förvaltningen samt en flexiblere användning av resurserna.</p> <p>För att möjliggöra en effektivare samordning av den innehållsmässiga och den ekonomiska styrningen fäster rapporten särskild vikt vid beröringspunkterna mellan ramstyrningen av statsfinanserna och regeringens strategiprocess. Den offentliga sektorn förväntas med fog satsa på att lösa problemen och öppna nya utvecklingsmöjligheter. För att inte äventyra den offentliga ekonomins hållbarhet måste dessa satsningar finansieras så att statens utgifter inte ökar. Eftersom möjligheterna att höja det totala skatteuttaget med tanke på hållbarhetsunderskottets storlek är små, måste de nya utgiftsbehoven finansieras genom att övriga utgifter minskas. Eftersom den externa miljön förändras hela tiden och det pågår ett brytningsskede i EU:s integration, förväntas regeringen vid behov snabbt kunna omvärdera strategin och göra ändringar i handlingslinjen.</p> <p>KOKKA-projektet har berett rekommendationer för tillvägagångssätt som kan följas under nästa regeringsperiod om nästa regering så önskar. Rekommendationerna gäller följande skeden i beredningen av regeringspolitiken och i beslutsfattandet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beredningen av regeringsprogrammet, kunskapsunderlaget för programmet, möjligheten till en omdisponering av resurserna och stärkning av de strategiska riktlinjerna i programmet</li> <li>• Utarbetandet av regeringens första rambeslut och strategidokument, som säkerställer att resurserna inriktas enligt politiska prioriteringar.</li> <li>• Den årliga uppföljningen och revideringen av regeringens strategi: riktlinjerna för den ekonomiska politiken, omdisponeringar inom ramarna samt strategiska lagstiftnings-, forsknings- och effektbedömningsprojekt.</li> <li>• Genomförandet av politiska helheter över förvaltningsgränserna och bättre kunskapsunderlag vid beslutsfattandet</li> </ul>			
<b>Nyckelord</b> Regeringsprogram, ramar, politikprogram, strategidokument, strategisk lagstiftning, effektbedömningar			
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b> Statsrådets kanslis publikationsserie 7/2011		<b>ISSN</b> 0782-6028	<b>ISBN (tryck)</b> 978-952-5896-58-9
<b>Sidantal</b> 45	<b>Språk</b> Fi	<b>Sekretessgrad</b> Offentlig	<b>ISBN (PDF)</b> 978-952-5896-59-6
<b>Förläggare</b> Statsrådets kansli Publikationen som PDF: <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a> Ytterligare information: <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Layout</b> Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	
<b>Distribution och försäljning</b> <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Tryckort</b> Statsrådets kansli	

# Sisällys

ESIPUHE .....	7
TIIVISTELMÄ .....	8
1 KEHITTÄMISTARPEET JA NIIDEN AJANKOHTAISUUS .....	11
1.1 Tuoreimpia arvioita .....	12
1.2 Käynnissä oleva kehittämistyö .....	13
2 MUUTOSPAINHEET VALTIONEUVOSTON TASOLLA .....	15
2.1 Lähtökohdat .....	15
3 HALLITUSOHJELMA .....	18
4 HALLITUSKAUDEN KEHYS JA HALLITUKSEN STRATEGIA-ASIAKIRJA .....	22
5 HALLITUSOHJELMAN VUOTUINEN SEURANTA JA TARKISTAMINEN .....	27
6 POLITIIKKAKOORDINAATIO, HORISONTAALISUUS JA KETTERYYS KÄYTÄNNÖSSÄ .....	33
6.1 Hallituksen strategiaprosessi käytännössä .....	33
6.2 Strategisten poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien vastuut .....	34
6.3 Politiikkaohjelmien tai vastaavien organisointi .....	38
6.4 Politiikkakoordinaatio poliittisella ja virkamiestasolla .....	39
6.5 Ennakointikyky, tilanneherkkyys ja ketteryys .....	41
LOPUKSI .....	43
LÄHTEET .....	45





## ESIPUHE

Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on edistää hallitusohjelman tehokasta toteutumista ja kehittää tätä tukevia menettelyjä. Näihin tehtäviin liittyen on 15.3.2010–31.3.2011 toteutettu hallitusohjelman seurantamenettelyn arviointi- ja kehittämishanke (ns. KOKKA-hanke). Hankkeessa on valmisteltu seuraavaa hallituskautta varten suosituksia menettelyistä, joilla vahvistetaan hallitustyöskentelyn strategisuutta, ketteryyttä ja päätöksenteon tietopohjaa.

Hankkeen tuloksena on syntynyt oheinen raportti, joka sisältää suositukset seuraavalla hallituskaudella käytettävistä menettelyistä, joilla voidaan tehostaa hallitusohjelmakokonaisuuden tehokasta ja strategista toteutusta. Raportissa on otettu huomioon ne lukuisat selvitykset ja kehittämishankkeet, joissa on esitetty samansuuntaisia kehittämistarpeita. Suositukset on tarkoitettu palvelemaan puolueita ja seuraavia hallitusneuvottelijoita, jotka viime kädessä päättävät niiden mahdollisesta käyttöön otosta.

KOKKA-hankkeen keskusteluille ovat antaneet pohjaa kaksi ulkopuolista arviointia. Hankkeen yhteydessä tuotettu ulkopuolisen asiantuntijan arviointiraportti nykyisen hallitusohjelman seurantamenettelyn ja ohjelmajohtamismallin kokemuksista perustuu johtavien poliittisten päättäjien ja virkamiesten haastatteluihin. Kansainvälisen asiantuntijan raportti kommentoi kansainvälisestä vertailevasta perspektiivistä Suomen hallitusohjelmamenettelyjä ja KOKKA-hankkeessa syntyneitä kehittämis ehdotuksia. Lisäksi raportissa on huomioitu valtioneuvoston kanslian hanke ”Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen” (ns. POVI-työryhmä).

Hankkeen toteuttamisesta ja sihteeristötyöstä on ollut vastuussa valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön valmistelutyöryhmä. Valmistelutyöryhmän työtä on tukenut seuranta- ja tukiryhmä, jonka tehtävänä on ollut käsitellä ja kommentoida valmisteluryhmän tuottamaa aineistoa, antaa valmisteluryhmälle asiantuntija-apua ja virikkeitä sekä määrittää kannanotto ja huomiot valmisteluryhmän valmistelemista suosituksista. Tuki- ja seurantaryhmä on kokoontunut toimikautensa aikana kymmenen kertaa. Kukin ryhmän jäsen on laatinut kirjallisesti oman, vapaamuotoisen näkemyksensä jostakin valitsemastaan hankkeesta käsitelystä kysymyksestä. Nämä ryhmän jäsenten puheenvuorot on sijoitettu taitollisesti erotettuina teksteinä asiayhteyden puolesta sopiviin kohtiin loppuraporttia.

Hankkeen seuranta- ja tukiryhmään ovat kuuluneet puheenjohtajana valtiosihteeri Mika Rossi (VNK), varapuheenjohtajana alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen (VNK), jäsenenä kansliapäällikkö Tiina Astola (OM), johtava neuvonantaja Jouni Backman (Tieto Oyj), valtiosihteeri Velipekka Nummikoski (VM), johtaja Anssi Paasivirta (TEM), erityisavustaja Tarja Parviainen (TEM), alivaltiosihteeri Jukka Pekkarinen (VNK), ohjelmajohtaja Maija Perho (Terveystieteiden edistämisen politiikka-ohjelma), pääjohtaja Tuomas Pöysti (VTV), toimitusjohtaja Suvi-Anne Siimes (Lääketieteellinen tutkimus ry), kansliapäällikkö Harri Skog (OKM) ja ylijohdaja Tuomas Sukselainen (VM). Valmisteluryhmän puheenjohtajana on toiminut ohjelmaneuvo Sirpa Kekkonen (VNK) ja sihteeristönä erityisasiantuntija Ruusa Hilakari ja erityisasiantuntija Taina Kulmala sekä hankkeen sihteerinä hallinnollinen avustaja Outi Hiltunen. Valmistelutyöryhmän työtä on tukenut ajalla 15.3.–31.12.2010 johtaja Petri Eerola (Talent Partners Public Oy), joka toteutti ulkopuolisen arvioinnin nykyisen menettelyistä sekä ajalla 1.4.–30.11.2010 kansainvälinen asiantuntija Jocelyne Bourgon (Public Governance International).

Hankkeen suosituksista on keskusteltu seuranta- ja tukiryhmän ohella eri foorumeilla kuten ministerityöryhmissä, kansliapäällikkökokouksissa, valtiosihteerikokouksissa ja ohjelmajohtamisen yhteistyöryhmässä. Ryhmän suosituksia on esitelty alkuvuoden 2011 aikana myös puolueille ja raportin mennessä painoon on suositusten esittely aloitettu myös ministeriöissä.

Loppuraportti on laadittu valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikössä, joka yksin myös vastaa sen sisällöstä.

Jukka Pekkarinen  
talousasioiden alivaltiosihteeri

# TIIVISTELMÄ

Tiivistelmä hallitusohjelman seurannan kehittämishankkeen (KOKKA-hanke) suosituksista seuraavalle hallituskaudelle.

## Miksi tarvitaan muutoksia?

Useissa viimeaikaisissa keskushallintoamme koskeneissa arvioineissa, selvityksissä ja kehittämishankkeissa on nostettu esiin samansuuntaisia kehittämistarpeita: hallituksen toimintaan tarvitaan vahvempaa strategista ennakointi- ja reagointikykyä sekä resurssien käytön joustavuutta.

Valtioneuvoston kanslian hanke suosittelee muutoksia hallitusneuvottelujen käytäntöihin ja hallituksen vuosittaisiin päätöksenteon prosesseihin. Suositusten tavoitteena on lisätä hallitustyöskentelyn strategisuutta, poikkihallinnollisuutta, ketteryyttä ja parempaa tietopohjaa. Samalla poliittiset arvovalinnat tuodaan aiempaa selvemmin näkyviin myös hallituskauden aikana. Talouden ja politiikan sisällön ohjaaminen pitää hankkeen mukaan yhdistää nykyistä paremmin. Tämä edellyttää muutoksia hallituksen suunnittelu- ja päätöksentekomenettelyihin. Suomeen kohdistuvien globaalien muutosten äkillisyys ja EU-kehitys sekä näiden edellyttämä tarve nopeaan reagointiin korostavat pääministerin johtamisroolia ja tukea poikkihallinnollisten politiikka-kokonaisuuksien ketterälle hoitamiselle.

Julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi tehtävät päätökset ovat seuraavalla hallituskaudella välttämättömiä. Tämä merkitsee sitä, että tulevan hallituksen on kyettävä rahoittamaan tärkeimmät tavoitteensa siirtämällä voimavaroja vähemmän tärkeistä toiminnoista. Tärkeimmät painopisteiden valinnat on tehtävä jo hallitusneuvotteluissa ja näiden taustalle tarvitaan kunnollinen tietopohja ja riittävästi aikaa strategisten asioiden määrittämiseen. Hallitusohjelmalta edellytetään aiempaa määräävämpää roolia valtiontalouden resurssi- ja ohjaamisessa. Tätä tarvetta korostaa vaalien siirtyminen kuukaudella eteenpäin, mikä jättää entistä vähemmän aikaa vaalivuotta seuraavan budjetin valmistelulle.

Hallitusohjelma tarvitsee seuranta- ja arviointia ja tarvittaessa myös uudistamista. Olisi luontevaa, että hallitus kokoontuisi kerran vuodessa hyvin valmisteltuun arviointitilaisuuteen. Siinä voitaisiin katsastaa ohjelman kärkihankkeiden ja niihin liittyvän lainsäädännön eteneminen, hyödyntää uutta tutkimus- ja arviointitietoa sekä ohjeistaa ja uudelleen suunnata asioiden jatkovalmistelua. Tällainen, parhaiten talvikuukausiin ajoittuva hallituksen strategiaistunto voisi toimia myös seuraavan kehys- ja budjettivalmistelukerroksen evästyksenä.

## Suositukset

### Hallitusohjelma

- Varmistetaan nykyistä paremmin, että hallitusohjelmaneuvotteluissa on käytössä luotettava, systemaattinen tietopohja, joka tarkoittaa että hallitustunnustelijalle ja neuvottelijoille kootaan systemaattisesti taustamuistio.
- Varataan aikaa nykyistä pidemmälle ja tehokkaasti järjestetylle hallitusneuvotteluprosessille.
- Tehostetaan hallitusneuvottelujen esivalmistelua niin, että hallituksen muodostavien puolueiden puheenjohtajat sopivat ensin uuden hallituksen talous- ja finanssipoliittisesta linjasta, johon muut hallitusohjelman tavoitteet suhteutetaan. Hallitusohjelman rakenne laaditaan niin, että se selkeästi erottelee laajat strategiset linjaukset ja yksityiskohtaiset tärkeät asiat.
- Strategisiin linjauksiin kuuluvat talous- ja finanssipolitiikan linjat, mm. julkisen talouden tasapainotavoite ja menojen kokonaistaso sekä hallituksen poikkihallinnolliset prioriteetti- teemat ja niiden rahoitustaso, investointihankkeet sekä päätös siitä, mistä toiminnoista luovutaan, jotta määrärahoja voidaan siirtää uusiin prioriteetteihin.

- Varataan budjettikehykseen nykyistä suurempi jakamaton määrärahavaraus, jota voidaan käyttää strategian mukaisiin uudelleen kohdennuksiin hallituskauden aikana.
- Hallitusohjelman päälinjoista ja strategisista politiikkakokonaisuuksista sovitaan ennen ministerisalkkujen ja ministereiden työnjaosta päättämistä.

### **Hallituskauden määrärahakehys ja hallituksen strategia-asiakirja**

- Välittömästi hallituksen nimittämisen jälkeen käynnistyy samanaikaisesti hallituskauden menokehysten ja strategia-asiakirjan laadinta. Nämä yhdessä muodostavat hallituksen strategian, joka operationalisoi hallitusohjelman strategisen osan linjaukset.
- Valtiovarainministeriö ohjaa strategian taloudellisen osan valmistelua ja strategian muiden osien valmistelusta vastaa valtioneuvoston kanslia, joka tuottaa strategiaan sisältöä yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa (OM ja OKM).
- Molempien osien valmistelu toteutetaan vahvassa poliittisessa ohjauksessa esimerkiksi talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa tai hallituspuolueiden puheenjohtajien kautta.
- Ennen ensimmäisen hallitusvuoden yhdistetyn kehys- ja talousarvioesityksen antamista eduskunnalle, syyskuun alussa hallituksella on yhdistetty strategia- ja kehysriihi, jonka tulokset kootaan yhteen strategia-asiakirjaan.

#### **Strategia-asiakirjan keskeinen sisältö on:**

- Kooste kehyspäätyöstä, sisältäen prioriteettiteemoja koskevat linjaukset ja niiden edellyttämät määrärahasiirrot
- Strateginen lainsäädäntösuunnitelma (heijastaa em. prioriteetteja)
- Hallitusohjelman toteuttamista tukeva strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma
- Suunnitelma keskeisistä selonteista ja periaatepäätöksistä
- Hallitusohjelman seurantaindikaattorit

- Vuotuinen strategiaistunto ajoittuu tammi-helmikuuhun.

### **Hallitusohjelman vuotuinen seuranta ja tarkistaminen**

- Hallitus järjestää toisesta toimintavuodestaan lähtien vuotuisen strategiaistunnon, jossa arvioidaan strategian toteutumista sekä talouden että sisältöjen osalta ja tarkistetaan linjauksia tarvittaessa
- Strategiaistunnon tuloksena syntyvässä hallituksen linjauksessa päivitetään talouspoliittinen linja sekä määritellään kehysvalmistelua ohjaava kannanotto, ml. resurssien kohdentaminen priorisoituihin politiikkakokonaisuuksiin. Linjat sovitetaan yhteen EU:n vakaussopimuksen ja Eurooppa 2020-strategian kansallisen ohjelman kanssa. Samalla tarkistetaan hallituksen strategisen lainsäädäntösuunnitelman eteneminen ja linjataan tätä eteenpäin.
- Hallituksen strateginen arviointi- ja tutkimussuunnitelma tukee strategiaistuntoa tuottamalla sille keskeistä tietopohjaa. Kokonaisstrategian mahdollisen tarkistamisen yhteydessä myös tutkimus- ja arviointisuunnitelmaa voidaan uudelleen suunnata.

### **Politiikkakoordinaatio ja horisontaaliset politiikkakokonaisuudet**

- Strategisten poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien organisoimisessa käytetään erilaisia toimintamalleja, poikkihallinnollisen politiikkaohjelman ollessa yksi mahdollisuus.
- Organisointimuodon valinnassa ratkaisevaa on, minkä luonteinen kokonaisuuden poliittinen tavoite on. Laaja yhteiskunnallinen uudistus edellyttää vahvaa poliittista ohjausta, esimerkiksi päätoimisen vastuuministerin kautta. Toisessa ääripäässä jo linjatun politiikan poikkihallinnollinen toimeenpano edellyttää toimivaltaista virkamiesvalmistelua.
- Kaikissa tapauksissa on huolehdittava siitä, että ohjelmallisella politiikkakokonaisuudella on selkeä tavoite ja fokus, tarvittavat resurssit ja toimivalta sekä selkeästi tavanomaisesta ministeriöorganisaatiosta erottuva ohjelmaorganisaatio.
- Hallituksen strategiaan sisältyvien poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien osalta etenemistä seurataan hallituksen vuotuisessa strategiaprosessissa. Muulta osin hallitusohjelman seuranta toteutetaan Senaattori-palvelun sähköisellä alustalla.
- Kansliapäälliköiden yhteisön roolia hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon varmistamisessa, hallituksen poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien koordinoinnissa ja hallituksen vuotuisen strategiaistunnon tietopohjan koordinoinnissa, ml. strategisen lainsäädännön valmistelu, vahvistetaan.

- Tulosohejausta kehitetään niin, että se vahvistaa hallituksen poikkihallinnollisten tavoitteiden toteutumista ja vahvalla konsernijohtamisella varmistetaan hallituksen strategian vaikutus hallinnon toimintaan kaikilla hallinnon tasoilla.
- Tulevalla hallituskaudella selvitetään hallituksen tilanneherkkyyden vahvistamisen menettelyitä, joilla vuotuista strategiaistuntomenettelyä voitaisiin mahdollisesti täydentää hallituksen arkikäytäntöihin liittyvällä, nykyistä laaja-alaisemmalla tilannekuvatoiminnalla.

# 1 KEHITTÄMISTARPEET JA NIIDEN AJANKOHTAISUUS

Valtioneuvoston kanslian Hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittämishankkeessa (ns. KOKKA-hanke) on valmisteltu seuraavaa hallituskautta varten suosituksia menettelyistä, joilla vahvistetaan seuraavia tavoitteita:

<b>Strategisuus =</b>	Poliittista priorisointia ja hallitustyöskentelyn yhteisvoimaa: <ul style="list-style-type: none"><li>- Selkeät poikkihallinnolliset painopisteet ja näille rahoitus</li><li>- Tietoinen päätöksenteko siitä, mistä luovutaan, jotta uudelle saadaan tilaa</li></ul>
<b>Ketteryys =</b>	Parempi tilannekuva, nopean reagoinnin parhaat menettelyt, hitaasti hiipivien muutostrendien tehokas ennakointi
<b>Tietopohjan = parantaminen</b>	Merkittävien politiikkatoimien taustalle varmistetaan pätevä ja riittävä tietopohja ja päätösten vaikutuksia arvioidaan myös jälkikäteen.

Kehittämiskohteet nousevat lukuisista selvityksistä ja viimeaikaisista hankkeista, joissa on tuotu esiin samansuuntaisia kehittämistarpeita. Sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välisen koordinaation tehostamiseksi kiinnitetään erityistä huomiota valtiontalouden kehysohjauksen ja hallituksen strategiaproessin yhtymäkohtiin.

*Poliittisen päätöksenteon taustalla oleva tietomäärä kasvaa koko ajan. Paikalliset ja kaukaiset asiat nivoutuvat yhä enemmän yhteen. Kansalaiset ja tiedotusvälineet arvioivat kriittisesti päätöksiä ja poliittista toimintaa. Kaiken tämän keskellä poliitikkojen täytyy kyetä vastaamaan ajallisesti ja maantieteellisesti yhä haastavampiin kysymyksiin ja tilanteisiin.*

*Kannattaa kysyä: Voisiko poliittisen päätöksenteon prosessia tukea nykyistä paremmin ja ennakoivammin? Tarjoavatko nykyinen hallintorakenne ja toimintatavat parhaan mahdollisen tuen poliittiselle päätöksenteolle?*

*Tähän kysymykseen tämä hanke on halunnut tarjota työkaluja.*

*Mika Rossi, pääministerin valtiosihteeri, valtioneuvoston kanslia*

Suomen julkista hallintoa pidetään yleisesti tehokkaana ja luotettavana. Sekä kansallisissa että kansainvälisissä arvioissa siihen on silti tehty parannusehdotuksia. On väitetty, että globaalin ympäristön asettamiin, uudenlaisiin politiikkahaasteisiin vastaaminen edellyttää sellaisia valmiuksia, joiden suhteen julkinen hallintomme ei ole vahvimmillaan. Julkisen hallinnon malliamme luonnehditaan usein siiloutuneeksi. Eri hallinnonalat toimivat omassa putkessaan tehokkaasti. Useiden hallinnonalojen samanaikaisia ja yhdensuuntaisia toimenpiteitä edellyttävissä asioissa ratkaisukyvyssä on parantamisen varaa. Korjaamisen tarvetta on katsottu olevan ennen kaikkea politiikan strategisessa uudelleen arvioinnissa ja resurssien käytön horisontaalisessa liikkuvuudessa.

*Poliittinen päätöksenteko toteuttaa kansanvaltaa. Kansanvallan kannalta ei ole lainkaan yhden-tekevää miten poliittiset prosessit sujuvat. Siksi tämä hanke.*

*Velipekka Nummikoski, valtiosihteeri, valtiovarainministeriö*

KOKKA-hankkeessa on todettu, että Suomessa poliittinen koordinaatio toimii hallituksessa erityisesti tiukan paikan tullen. Viimeaikaisia esimerkkejä ovat olleet reagoiminen erilaisiin äkillisesti esiin nousseisiin kriiseihin, kuten sikainfluenssa, tehtaiden sulkemiset ja finanssikriisi, johon nopeasti vastattiin elvytyspaketilla. Sektorikohtainen tehokkuus on hyvällä tasolla, mutta se johtaa pahimmillaan osaoptimointiin kokonaishyödyn kustannuksella. Hallitus on viime aikoina ottanut käyttöön uusia menettelyjä tarkistaakseen harjoitetun politiikan suuntaa hallituskauden aikana. Kerran vaalikaudessa järjestetty ns. puolivälin politiikkariihi ei kuitenkaan ole riittävä varmistamaan, että hallitus voisi strategiansa puitteissa ottaa ketterästi huomioon muuttuneet tilanteet ja niiden mukaisen politiikan uudelleen suuntaamisen tarpeet.

Nämä arviot, joiden merkitystä taloudellis-sosiaalisen että ekologisen ympäristön muutosherkkyys lisää, korostavat tarvetta tehostaa hallinnon **strategista ennakointi- ja reagointikykyä sekä resurssien käytön joustavuutta**.

Nykytilan puutteita voidaan kuvata lyhyesti seuraavasti:

- 1. Valtioneuvostotyöskentely on edelleen korostetusti vain osiensa summa ja siiloutuminen johtaa osaoptimointiin; resurssien siirtäminen yhteisiin prioriteetteihin on lähes mahdotonta**
  - => Tarvitaan vaihtoehtoisia keinoja hoitaa tehokkaasti horisontaalisia politiikkakokonaisuuksia
  - => Poliittinen ja taloudellinen ohjaus pitää synkronisoida
- 2. Hallitus kantaa mukanaan vanhaa, edellisiltä hallituksilta periytyvää kuormaa, johon uudet avaukset tulevat "päälle"**
  - => Hallituskauden alussa täytyy päättää mistä luovutaan, jos halutaan tilaa uusille avauksille
  - => Aikansa eläneet toiminnot ja menettelyt pitää perata ja lakkauttaa päällekkäiset
- 3. Hallituksen päätöksentekoa ei tueta systemaattisella tietoperustalla**
  - => Varmistettava, että isoja politiikkatoimia valmisteltaessa niiden vaikutuksista tuotetaan päättäjille paras mahdollinen etukäteisarvointitieto
  - => Tutkimuksen ja arvioinnin voimavaroja tulee ohjata tehokkaasti hallituksen ensisijaisiin strategisiin kohteisiin
- 4. Valtioneuvoston työskentelymuodot ovat raskaita**
  - => Ministereiden "työkalupakkia" on kevennettävä ja joustavoitettava
  - => Vähemmän koko hallituskauden ajan kokoontuvia ministeriryhmiä; vakiintuneiden ministeriryhmien käyttö horisontaalisuutta vaativissa politiikkakysymyksissä
- 5. Papereita tehtailaan runsaasti, vaikka niiden vaikuttavuus on usein kyseenalaista ja poliittinen seuranta vähäistä**
  - => Vähemmän periaatepäätöksiä ja strategiapapereita
  - => Koko hallituksen foorumeille vain hallitusohjelman laajat strategiset kokonaisuudet

## 1.1 Tuoreimpia arvioita

OECD julkaisi viime vuoden keväällä Suomea koskevan **Public Governance Review'n** (OECD 2010). Tässä, perussävyltään myönteisessä arviossa kiinnitetään huomiota tarpeeseen vahvistaa hallituksen kykyä ennakoida uusia, monisäikeisiä politiikkaongelmia sekä reagoida niihin riittävän nopeasti ja laaja-alaisesti. Erityisenä ongelmana arvio nostaa esiin puutteellisen kyvyn siirtää resursseja politiikkaprioriteettien muutosten edellyttämällä tavalla hallinnonalalta toiselle. Tämän jäykkyyden taustatekijänä raportissa pidetään puutteellista kytkentää valtionhallinnon sisällöllisen ohjauksen ja budjettiohjauksen välillä. Käytännössä tämä horisontaalisen joustavuuden puute ilmenee esimerkiksi puutteellisenä synkronointina hallituksen strategia-asiakirjan ja valtionalouden kehysmenettelyn välillä.

Samantyyppisiin kehittämistarpeisiin on kiinnittänyt huomiota myös kanadalainen julkisen hallinnon asiantuntija **Jocelyne Bourgon** valtioneuvoston kanslialle suorittamansa asiantuntija- ja neuvontatyön yhteydessä (Bourgon 2010). Hän korostaa tarvetta lisätä valtioneuvoston työskentelyn joustavuutta, koherenssia ja innovatiivisuutta luopumatta kuitenkaan sen konsensukseen ja luottamukseen, poliittiseen vakauteen sekä vahvaan ja selväpiirteiseen hallintomalliin liittyvistä vahvuuksista.

Samat, horisontaalista joustavuutta, strategian uudistamiskykyä sekä sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välisen kytkennän vahvistamista korostavat suositukset nousevat esiin myös tuoreissa kotimaisissa arvioinneissa. **Petri Eerolan** valtioneuvoston kanslialle tekemästä selvityksessä (Eerola 2010) korostuvat ennakointi- ja reagointikyvyn sekä strategisten toimintamallien vahvistamiseen tähtäävät näkökohdat. Eerola haastatteli lukuisia keskeisiä poliittisia päätöksentekijöitä ja virkamiehiä. Heidän esille nostamansa kehittämis ehdotukset ovat keskenään hyvin samansuuntaisia.

**Sitran** julkaisemassa raportissa valtion konsernijohtamisesta korostetaan pääministerin ja hänen johtamansa valtioneuvoston kanslian asemaa valtion konsernistrategian tavoitteiden asettamisessa ja sen toteuttamisen johtamisessa (Sitra 2010). Sitra tähdentää myös valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyötä hallitusohjelman toimeenpanon edellyttämien resurssien uudelleen kohdennusten valmistelussa ja seurannassa.

**Valtiontalouden tarkastusvirasto** teki perusteellisen arvion kahdella hallituskaudella käytössä olleesta politiikkaohjelmamallista, jolla on tavoiteltu parempaa horisontaalista yhteensovittamista valtioneuvostossa. VTV:n mukaan politiikkaohjelmat eivät kykene nykymuodossaan täyttämään odotuksia poliittisen ohjauksen tehostumisesta ja hallinnon sektorirajat ylittävän valmistelun ja politiikkatoimien toteutuksen parantamisesta. Ohjelmilta on puuttunut selkeä strateginen ydin, ohjelmatoiminnan suhde rinnakkaisiin uudistushankkeisiin on epäselvä ja ohjelmien vaikutuskeinot ovat varsin rajoitetut. Havaitut ongelmat eivät koske niinkään ohjelmien käytännön toteutusta vaan nykyisen soveltamistavan antamia perusedellytyksiä ja ohjelmajohtolle annettuja vaikuttamisen välineitä. Tarkastusviraston arvion mukaan politiikkaohjelmia ei ole perusteltua jatkaa nykyisenlaisin toteutusedellytyksin ja se suosittelee, että politiikkaohjelmien rinnalla horisontaaliseen valmisteluun kehitetään tehokkaampia työskentelytapoja.

## 1.2 Käynnissä oleva kehittämissuhteet

Valtioneuvoston piirissä on reagoitu ulkopuolisten arvioitsijoiden esille nostamiin ongelmiin. Ministeriöiden viime syksynä julkaisemiin **tulevaisuuskatsauksiin** sisältyy useita hallitusohjelman tehokasta toimeenpanoa ja poikkihallinnollisuuden haasteita koskevia näkökohtia. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaukset käsittelevät näitä kysymyksiä (VM 2010, VNK 2010). Kanslia korostaa erityisesti pääministerin aseman vahvistumista valtioneuvoston johtamisessa ja hallituspolitiikan yhteensovittamisessa. Ministeriöt ovat käynnistäneet kehittämissuhteita, joissa nykyisiin ongelmiin haetaan ratkaisumalleja. **Valtion konserniohjauksen** kehittämistä sekä valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian välisen koordinaation tehostamista oli aiemmin käsitelty valtiovarainministeriön työryhmäraportissa (VM 2010b).

Valtiovarainministeriön asettamana on työskennellyt valtiontalouden **kehysjärjestelmän kehittämistä käsittelevä** työryhmä, joka on jättänyt raporttinsa maaliskuussa 2011 (VM 2011). Tämä käsittelee muun muassa voimavarojen siirrettävyyttä menokehysten sisällä sekä muita kehysmenettelyn joustavuuteen ja kattavuuteen liittyviä kysymyksiä. **Kuntatalouden ohjauksen** tehostamista on puolestaan käsitellyt toinen valtiovarainministeriön asettama, lokakuussa 2010 raporttinsa jättänyt työryhmä (VM 2010c). Oikeusministeriön toimesta tehtävää lainvalmistelun laadun parantamista tehdään **Sujuvampaan lainvalmisteluun** hankkeessa, jota käsittelee myös poikkihallinnollinen työryhmä. Läheisessä yhteydessä niihin kumpaankin ryhmään on toiminut valtioneuvoston kanslian asettama politiikkatoimien vaikutusarvioinnin kehittämistä käsittelevä ns. **Povi-ryhmä**. Muita valtioneuvoston työskentelymenetelmien tehostamista käsitteleviä hankkeita ovat muun muassa valtiovarainministeriön tulosojaushanke, valtiovarain controllerin toimintoja pohtinut hanke sekä hallituksen toimintakertomusten yhdistämistä käsittelevä työryhmä.

Nämä kehittämissuhteet raportoineen on otettu huomioon tässä valtioneuvoston kanslian hallitusohjelman seurantamenettelyn arviointia ja kehittämistä kokonaisuutena käsittelevässä työryhmässä (**ns. KOKKA-hanke**). Raportissa esitettyjen kehittämissuhteiden eteenpäin viennillä voitaisiin osaltaan vastata kritiikkiin ja muutospaineisiin.

### **Miksi valtioneuvoston strategisen ohjauskyvyn tehostamistarve on ajankohtainen juuri nyt?**

Ulkoisessa ympäristössämme sekä sisäisessä taloudellisessa ja sosiaalisessa rakenteessamme on meneillään muutoksia, jotka asettavat Suomen julkisen hallinnon strategisen reagointikyvyn erityiselle koetukselle juuri alkaneella vuosikymmenellä. Nämä muutokset korostavat ho-

risontaalisen, hallintorajat ylittävän ja yhteiskunnan eri osa-alueiden välisiä riippuvuuksia huomioon ottavan päätöksenteon ja toimeenpanon vahvistamista. Julkisen talouden kestävyysvajeen turvaaminen, väestön ikärakenteen muutoksen edellyttämä julkisen menorakenteen muutos, kansantalouden kasvuedellytysten vahvistaminen sekä valtioneuvoston tehokas päätöksenteko myös kriisin oloissa korostavat pääministerin johtamisroolia ja hallituspolitiikan yhteensovittamista. Samoin EU-tasolla esille tulevat politiikkakysymykset edellyttävät valtioneuvostolta keskitetymppää strategista ohjausta ja tehokasta talouspolitiikan koordinoitua.

- Väestön ikärakenteen muutos etenee Suomessa nopeasti. Kahden seuraavan vuosikymmenen ajan vanhushuoltosuhte on meillä EU-maiden heikoimpia. Tämä aktualisoi **julkisen talouden kestävyysongelman**. VM:ssä, samoin kuin EU:ssa, on arvioitu, että koko julkisen talouden – valtion, kuntien ja työeläkerahastojen – pitäisi yhteen laskettuna ylittää 4 prosenttia BKT:sta vastaavaan rahoitusylijiämään, jotta julkisen velan BKT-osuus pysyisi ilman menoleikkauksia tai veronkorotuksia nykytasollaan huoltosuhteen heikkenemisen aiheuttamasta ikäsidonnaisten menojen kasvusta huolimatta. VM on toisaalta viime syksynä arvioinut, että ilman uusia päätöksiä julkisen talouden rakenteellisen alijäämän BKT-osuus on alkavan vaalikauden lopulla 1 prosentin luokkaa. Ero em. kestävyysvajeen turvaavaan ylijiämään, eli ns. kestävyysvaje, on tämän arvion mukaan siten 10 miljardin euron, eli BKT:een suhteutettuna 5 prosentin mittaluokkaa.

On korostettava, että kestävyysvajetta koskevat arviot ovat pitkän ajan painelaskelmia, eivät ennusteita. Ne perustuvat monelta osin epävarmoihin oletuksiin, joiden osalta pienetkin poikkeavuudet aiheuttavat suuria eroja kestävyysvajeen mittaluovussa. Eri tahojen tekemät arviot kestävyysvajeen suuruudesta vaihtelevatkin paljon. VM:n laskelma näyttäisi asettuvan hyvin arviointihaaran keskiväliin (taulukko 1). Näistä eroista huolimatta arvioiden yhteinen johtopäätös on, että meillä on julkisen talouden kestävyysongelma ja sen mittaluokka on suuri. Suomen osalta erityisen hälyttävää lisäksi on, että kestävyysongelma kärjistyy meillä nopeasti. Huoltosuhteen heikkeneminen tapahtuu meillä nimittäin pari vuosikymmentä muita EU-maita aiemmin. Tähän on syynä sotien jälkeisten työelämästä poistumassa olevien suurten ikäluokkien poikkeuksellisen iso osuus väestöstämme.

**Taulukko 1** Eri laatijatahojen viimeaikaisia arvioita kestävyysvajeesta.

Laatijataho	Arvio kestävyysvajeesta, % BKT:sta
OECD	8,0
Standard & Poors	8,0
IMF	6,0
Suomen Pankki	6,0
Valtiovarainministeriö	5,0
EU:n komissio	4,3
ETLA	3,0

Julkisen talouden kestävyysvajeen turvaaminen edellyttää Suomessa nopeasti konkreettista ja uskottavaa **linjausta siitä, miten nopeasti ja millaisin toimin kestävyysvaje puretaan**. Ellei uusi hallitus kykene laatimaan näihin kysymyksiin vastaavaa, käytännössä koko vuosikymmenen yli ulottuvaa suunnitelmaa sekä käynnistämään sen edellyttämiä toimia, uhkaa julkista talouttamme kestävä, ennen pitkää hallitsematon velkakierre ja sen myötä talous- ja yhteiskuntapolitiikan umpikuja.

- Demografinen muutos edellyttää myös mittavaa **julkisen talouden sisäistä resurssien siirtoa**. Lukumäärältään kaksinkertaistuvan vanhusväestön eläketurvan sekä hoidon ja hoivan aiheuttamat julkiset menot kasvavat kahden seuraavan vuosikymmenen aikana yli 10 miljardia euroa, siis kutakuinkin kestävyysvajetta vastaavalla määrällä. Kun veroasteen korottamisvara on vähäinen, asettaa kestävyysrajoite julkisille kokonaismenoille tiukan katon. Ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvu on siten pystyttävä tyydyttämään paljolti muita julkisia menoja vähentämällä sekä julkisen palvelujärjestelmän tehokkuutta ja vaikuttavuutta parantamalla. Julkiselta hallinnoltamme vaaditaan nyt kykyä resurssien horisontaaliseen **uudelleen kohdentamiseen** sekä **tuottavuuden kohottamiseen**.



Julkisten menojen kasvun hillitsemiseksi ja tulopohjan laajentamiseksi on **työllisyysasetta** pystyttävä samalla korottamaan vähentämällä työttömyyttä, lykkäämällä eläkkeelle siirtymistä sekä tehostamalla koulutusta.

- Ikäsidonnaisten menojen kasvu jakaantuu jokseenkin tasan toisaalta eläke-, toisaalta hoito- ja hoivamenojen kesken. Suomessa julkisten hyvinvointipalvelujen järjestäminen kuuluu kunnille. Keskushallinnon ja paikallishallinnon välisen koordinaation on toimittava tehokkaasti, jotta palvelujärjestelmien uudelleenkohdennus- ja tehostamisvaatimukset välittyvät myös kuntatasolle. Tämä edellyttää muutoksia kuntatalouden rahoituksessa sekä kuntien sisäisissä ohjausjärjestelmissä. **Valtio-kuntasuhdetta** on arvioitava uudelleen.
- Alkanut vuosikymmen on demografisen muutoksen hallinnan ohella haasteellinen myös **talouden kasvun ylläpidon** kannalta. Suomen talouden kasvudynamiikka on murroksessa. Tuottavuuden kasvu teknisen kehitystason eturintamaan nousseilla keskeisillä teollisuusaloilla perustuu enenevässä määrin yritysten omiin innovaatioihin, niiden T&K-toiminnan tehokkuuteen sekä niiden kykyyn kehittää oman teollisen ytimensä ympärille korkean tuottavuustason palveluja. Toisaalta Nokian ympärille muodostunut sähkötekni-  
nen klusteri on toisaalta ongelmissa. On tarpeen löytää uusia korkeaan teknologiaan perustuvia kasvumahdollisuuksia. Suomen perinteisten, energiavaltaisten teollisuudenalojen tulevaisuutta taas varjostaa energian kohoava hinta. Koko talouden tuotantorakenne palveluvaltaistuu, kun kotimaisen kysynnän rakenne muuttuu ja ikääntyvän väestön tarvitsemien, paljolti henkilökohtaisten palvelujen tarve kasvaa. Kokonaistuottavuuden ja elintason nousun ylläpito näissä olosuhteissa edellyttää uutta kasvustrategiaa, jonka kehittämisessä hyvin toimivalla julkisella koulutus-, tutkimus- ja innovaatiojärjestelmällä on keskeinen rooli.
- Kulunut vuosikymmen, erityisesti sen loppu, osoittaa, että globaali ympäristö on epävakaa ja häiriöille altis. Siinä tapahtuu myös nopeita rakenteellisia siirtymiä, joiden vaikutukset erityisesti Suomen kaltaiseen, pitkälle erikoistuneeseen ja tuotantorakenteeltaan yksipuoliseen talouteen ovat voimakkaita ja vaikeasti ennakoitavia. Tuotantorakenteellemme on leimallista muutamien suurten yritysten korostunut rooli. Haasteellista on, että globaaleilla markkinoilla kasvua hakevat suuret yritykset siirtävät alihankintaansa sinne, missä markkinat kasvavat. Pitkäjänteinen talous- ja yhteiskuntapolitiikan strategia onkin pystyttävä sovittamaan yhteen tarvittaessa **nopean reagoinnin ja tilanneherkkyyden** kanssa. Myös ympäristön muutosten seurantaa ja ennakointia on tehostettava.
- Oma hallintojärjestelmämme on sovitettava tiivistyvän **eurooppalaisen integraation** vaatimuksiin. Euroopan yhdentymiskehitys, EU:n kasvava merkitys kansainvälisenä toimijana sekä oman vaikutusvaltamme turvaaminen EU:n ja euroalueen ongelmien ratkaisemisessa korostavat hallituksen reagointivalmiutta ja sen sisäisen valmistelun koordinaatiota. Näin myös EU-ulottuvuus tähdentää hallituksen horisontaalista päätöksentekokykyä. Se näkyy erityisesti pääministerin aseman vahvistumisena.

## 2 MUUTOSPAINHEET VALTIONEUVOSTON TASOLLA

### 2.1 Lähtökohdat

Suomen julkisen hallinnon sektoroituminen on vanhaa perua. Sen juuret palautuvat Ruotsin valtakunnan vanhaan, vahvoin keskusvirastoihin perustuvaan hallintomalliin. Autonomian ajalla tämän perinnön merkitys Suomen sisäisenä, virkamiehiin nojaavana hallintojärjestelmänä kasvoi entisestään. Itsenäisyyden aikana ministeriöiden itsenäisyyttä ja niiden johtavien virkamiesten asemaa vahvisti alkujaan lyhytikäisten vähemmistöhallitusten tai sisäisesti hajanaisten koalitiollahallitusten perinne. Myös vahvan kunnallisen itsehallinnon synty sekä hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa säädettyjen julkisten palvelujen järjestämisvastuun sää-

täminen kunnille vahvistivat julkisen hallinnon siiloutumista. Samaan suuntaan on vaikuttanut työmarkkinajärjestöjen keskeinen asema sosiaalivakuutuksen kehittämisessä ja ohjaamisessa.

Parin, kolmen viime vuosikymmenen aikana meillä ovat vakiintuneet parlamentaarisesti vahvat enemmistöhallitukset. Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä vahvistanut valtioneuvoston työskentelyssä strategista otetta. Syvien kriisien, kuten 1990-luvun laman ja siitä toipumisen sekä viime vuosien finanssikriisin aikana enemmistöhallitukset ovat kyllä onnistuneet mobilisoimaan laajan konsensuksen poikkeuksellisten politiikkatoimien taakse. Ne ovat pystyneet myös reagoimaan eurooppalaisen integraatiokehityksen käännteisiin.

Normaalin, hidastempoisemman kehityksen aikoina enemmistöhallitusten kyky reagoida rakenteellisen muutoksen paineisiin on ollut sen sijaan heikompi. Monet suuret uudistushankkeet ovat kohdanneet alkuperäisiin tavoitteisiinsa nähden yllättävääkin kitkaa.

Tähän politiikkahankkeiden hitaaseen etenemiseen vahvojen enemmistöhallitusten kaudella on vaikuttanut keskeisesti kolme tekijää. Ensimmäinen näistä on **hallitusohjelma**. Enemmistöhallitusten politiikka on ollut sovitun ohjelman tiukasti linjaamaa. Niiden poliittinen toimintakyky ja uskottavuus ovat perustuneet ohjelman noudattamiseen. Tähän keskeiseen rooliinsa nähden itse hallitusohjelmat ovat kuitenkin olleet hajanaisesti valmisteltuja. Ne on koottu nopeasti, eikä niiden ennakkovalmistelukaan ole ollut systemaattista. Viimeaikaisissa hallitusohjelmakirjauksissa on ollut nähtävissä toisaalta tiukkojen tavoitteiden asettaminen hallitusohjelman yksityiskohtiin ja toisaalta isojen yhteiskunnallisten uudistusten tavoitteenasettelun löyhyys. Hallitusohjelman strategiset asiat ja yksityiskohdat sekoittuvat.

Hallituksen strategista otetta ei ole omiaan vahvistamaan toinen historiasta juontuva piirre, eli **valtioneuvoston työskentelyperinne**. Ministerin itsenäisyys omaan toimivaltaansa kuuluvissa asioissa on suuri. Hallituksissamme ei ole laajempaa toimivaltaa omaavia kabinettiministereitä tai muuta virallista sisäpiiriä. Hallituspuolueiden puheenjohtajien muodostama epävirallinen neuvotteluryhmä, viimeksi ”kvartetti”, on toiminut tapauskohtaisesti eteen tulleiden kiistakysymysten loppuvaiheen sovittelijana. Myös pääministerin asemassa on perinteisesti korostunut hallituksen koossa pitäjän ja sovittelijan rooli. Pääministerin rooli on viime vuosina vahvistunut, kun presidentin valtaoikeudet ovat valtiosääntömuutosten seurauksena kaventuneet ja pääministerille on tullut myös EU:n politiikka-koordinaatiossa keskeinen valtiopäämiehen status. Muutokset eivät ole kuitenkaan kaikilta osin heijastuneet pääministerin asemaan hallituksen sisäisessä työskentelyssä ja päätösten valmistelussa.

Kolmanneksi hallituksen politiikanteon joustamattomuuden aiheuttajaksi on muodostunut **valtiontalouden ohjausjärjestelmä**. Budjetin kokonaismenoja säätelevästä kehysmenettelystä on tullut, etenkin siihen vuonna 2003 tehtyjen uudistusten myötä, tehokas valtiontalouden menokurin ylläpitokeino. Toisaalta enemmistöhallitusten edellä mainitut sisäiset pelisäännöt – hallitusohjelmaan sitoutuminen ja tiukka hallituksen sisäinen reviirijako – ovat johtaneet siihen, että resurssien uudelleen jakoa eri ministereille kuuluvien menokohteiden välillä on tapahtunut vain vähän. Merkittävistä uudelleenkohdennuksista on voitu sopia yleensä vain hallitusohjelmaneuvotteluissa – ja silloinkin lähinnä talouden kasvun myötä käyttöön tulevan uuden pelivaran osalta. Vaalikauden aikana kehyksissä erikseen sovittavaksi jäävää jakamatonta varausta on jäänyt uudelleenkohdennuksiin käytettäväksi vähän. Tässä suhteessa merkitystä on ollut myös niillä erillisillä neuvottelukierroksilla, joilla uudelleen kohdennusta varten on haettu menosäästöjä lähinnä ministeriöiden harkinnanvaraisista menoista. Tässä on ollut merkittävä rooli valtiovarainministeriön aloitteellisuudella. Muilta osin uudelleenkohdennuksia on rajoittanut historiasta periytynyt, jäykkä menorakenne. Tämä menorakenteen jäykkyys ei ole aiheutunut kehysmenettelystä sinänsä. Kysymys on pohjimmiltaan ollut koalitiiohallitusten poliittisista reunaehdoista, jotka ovat estäneet kehysten sisäiset uudelleenkohdennukset.

Edellä käsiteltyt, hallituksen päätöksentekoa jäykistävät, luonteeltaan poliittiset reunaehdot eivät ole helposti muutettavissa. On silti paikallaan pohtia, olisiko hallituksen **päätöksentekoprosesseja** mahdollista kehittää niin, että poliittisen päätöksenteon ”strateginen ikkuna” olisi avoinna nykyistä useammin ja nykyistä systemaattisemman valmistelutyön ansiosta pää-

töksentekijät olisivat myös valmiimpia käyttämään hyväkseen hallituksen strategian arviointiin avautuvia mahdollisuuksia. Seuraavaksi käsitellään tästä näkökulmasta hallituksen kolmea strategista päätöksentekovaihetta:

- o **Hallitusohjelman valmistelu**, siinä käytettävissä oleva tietopohja, resurssien uudelleenkohdennusmahdollisuuksien avaaminen ja ohjelman strategisten linjausten vahvistaminen
- o Hallituksen ensimmäisen **kehyspäättöksen ja strategia-asiakirjan laadinta, resurssikohdennusten** ja politiikkaprioriteettien yhteensopivuuden varmistaminen sekä poikkihallinnollisten hankkeiden, strategisten lainsäädäntöhankkeiden sekä sektoritutkimuksen ja muun politiikkavalmistelun, -seurannan ja -arvioinnin tietopohjan vahvistaminen
- o **Hallituksen strategian vuotuinen seuranta ja tarkistaminen** sekä kehysmenettelyssä tehtävät uudelleenkohdennukset.

## **PÄÄMINISTERIN JOHTAMISROOLI**

*Pääministerin rooli on kehittynyt vähitellen ja tullut keskeiseksi. Sama historia on muissakin meihin rinnastettavissa maissa. Uusi perustuslaki kirjasi tapahtuneen. Lepäämässä oleva muutos tuo edelleen lisää korostusta pääministerin asemaan. Valtioneuvoston puheenjohtajasta pääministeristä on tullut maan asioista parlamentaarisessa vastuussa toimivan hallituksen johtaja laaja-alaisin tehtävin.*

*Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Käskyvaltaa tai virallisten päätösten tekovaltaa pääministerillä ei ole. Hänen toimintansa keskittyy poliittisen valmistelun puolelle, poliittiseen johtamiseen. Virallisia päätöksiä tekevät valtioneuvoston yleisistunto pääministerin johdolla ja ministeriöt.*

*Hallinnonalojen rajat ylittävä strateginen toiminta korostaa pääministerin roolia. Työlistalla on hallitusohjelman toteutuksen johtaminen, EU-päätöksenteko, talouspolitiikka, tulevaisuuden ennakkointi, uudistushankkeiden käynnistäminen jne. Pääministeri ei ole enää nykyään voinut tulla toimeen ilman omaa valmisteluapua kansliastaan. Aiemmin riitti, että asiat valmisteltiin ja tuotiin esittelyyn ministeriöistä. Puheenjohtajana iltakoulussa ja pysyvässä ministerivaliokunnissa pääministeri pystyi riittävästi seuraamaan ja ohjaamaan tarvittaessa asioiden sisältöä. Eri-tyisesti talousasiat ja EU-asiat ovat kuitenkin edellyttäneet, että pääministerillä on omaa valmistelukoneistoa. Viime vuosina on kehitetty pääministerin tukea myös turvallisuustilanteiden seurannassa ja kriisijohtamisessa.*

*Pääministerin henkilökohtainen panos on silti yhä tärkeä Suomen poliittisessa järjestelmässä hallituksen koossapitäjänä, ristiriitojen ratkomisessa ja suunnan osoittajana. Yksistään Euroopan unionin ja kansainväliset tehtävät tietävät pääministerin henkilökohtaisen panoksen korostumista nykyisessä viestintämaailmassa. Välttömän tuen antaa poliittinen avustajakunta.*

*Pääministerin tulisi voida keskittyä hallituksen johtamiseen kokonaisuutena, ilman että hän on vastuussa jostain sektorista yksityiskohtiin asti. Pääministerille ei tulisi osoittaa sektoritehtäviä kuin poikkeuksellisesti. Pääministerin johtamista edesauttaa, jos hänellä on kussakin asiassa vastuuministeri, joka valmistelee asiat ja huolehtii toimeenpanosta.*

*Valtioneuvoston kanslia on pääministerin ministeriö. Sille tavataan esittää siirrettäväksi milloin mitään tehtäviä ajatuksella, että saadaan asioiden taakse arvovaltaa tai että kanslia on puolueeton taho. Kansliasta katsoen on oltu pidättyväisiä. Kun esimerkiksi valtion omistajaohjausasiat keskitettiin kansliaan, niitä ei kuitenkaan osoitettu pääministerille, vaan kansliaan sitä varten nimitetylle toiselle ministerille.*

*Pääministerin ministeriön tulisi säilyä pienenä ja ketteränä. Siellä voi olla joitakin tärkeiksi koettuja tehtäviä väliaikaisesti, mutta kanslian tulisi keskittyä ydintehtäviinsä eli pääministerin avustamiseen valtioneuvoston johtamisessa. Edes kaikkea ministeriöiden yhteistoiminnan johtamista ei pidä havitella pääministerin itsensä hoidettavaksi tai valtioneuvoston kansliaan, vaan on hyödynnettävä välttömän yhteistoiminnan ja keskinäisen koordinoinnin keinot ministeriöiden välillä. Pääministerillä tulisi olla joustavat mahdollisuudet puuttua asioihin ja vastaavasti pidentää liekaa, kun asiat sujuvat.*

*Hoidettavia asioita tulee eteen eri rytmeillä. Strategiset asiat nousevat hallitusohjelmasta ja niitä pyritään suunnittelemaan hallituskausittain. Kriisitilanteet pysäyttävät muut asiat, ja ne on välittömästi hoidettava. Viikoittaisen asiat tulevat agendalle sitä mukaa kuin ministeriöt saavat*

*niitä valmiiksi ja tuovat esittelyyn. Käytäntöjä puuttuu tällaisten valmistelussa olevien asioiden, kuten lainsäädäntöhankkeiden ohjaamiseen ennen yhteistä päätöksentekoa.*

*Valtioneuvoston johtajana pääministeri on samalla koko valtionhallinnon henkilöstön keulakuva. Henkilöstön motivoinnissa pääministerillä on mahdollisuus esiintyä aiempaa näkyvämmmin.*

*Pääministerin johtamistehtävä on ympärivuorokautinen. Pääministerille tulee aina järjestää toimintaedellytykset ja palvelut, jotka varmistavat hänen työnsä ja jaksamisensa.*

*Heikki Aaltonen, alivaltiosihteeri, valtioneuvoston kanslia*

### 3 HALLITUSOHJELMA

Hallitusohjelman merkitys monipuoluehallitusten politiikkaa linjaavana asiakirjana on korostunut, kun hallitusten ikä on vakiintunut vaalikauden mittaiseksi ja alkuperäisestä ohjelmasta on tullut koalitiota koossa pitävä kitti. Ohjelman keskeinen asema koko vaalikauden politiikan linjaajana asettaa sille suuria sisällöllisiä vaatimuksia. Ohjelman valmisteluprosessin puutteiden takia näitä vaatimuksia on kuitenkin vaikea täyttää.

Suomessa hallitusohjelmille ei haeta tukea vaaleissa. Puolueet eivät ennen vaaleja ryhmyt kilpaileviksi koalitioiksi, jotka hakisivat äänestäjiltä tukea yhdessä laatimilleen hallitusohjelmalinjauksille. Hallituskoalitio määräytyy vaalituloksen perusteella. Puolueiden vaaliohjelmat rakentuvat erillisistä ohjelmatarvoitteista, joiden nostamista ehdottomiksi kynnyskysymyksiksi vältetään. Hallituskoalitio muotoutuu vaaleissa suurimmaksi nousseen puolueen vetämien tunnustelujen alkuvaiheissa. Hallitusohjelmasta sovitaan vasta koalition sisäisissä, nopeatelemoisissa neuvotteluissa.

Tällaisin reunaehdoin muodostuvan **hallitusohjelman valmistelu ja sisäinen** rakenne eivät ole kaikilta osin sopusoinnussa asiakirjan keskeisen merkityksen kanssa. **Hallitusohjelmaneuvotteluihin käytetty aika** on ollut kovin lyhyt. Vaalien ja hallituksen muodostamisen välisestä, noin kuukauden ajasta varsinaisiin hallitusohjelmaneuvotteluihin on käytetty vain muutama päivä. Niitä pohjustava, koalition täsmennyttä käynnistynyt valmisteluvaihekin on rajoittunut pariin viikkoon.

Hallitusohjelmaneuvottelujen **tietopohja** on ollut hajanainen. Puolueet valmistautuvat ohjelmaneuvotteluihin tahollaan. Ne hyödyntävät omia ja ulkopuolisia asiantuntijoita, ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia ja muuta virkatyönä tehtyä materiaalia sekä eri intressitahojen hallitusohjelmaa silmällä pitäen tekemiä esityksiä. Ohjelmaneuvotteluissa puolueiden varsinaisilla neuvotteluryhmillä on omat asiantuntijansa. Ne voivat lisäksi kuulla etujärjestöjä ja muita taustatahoja. Myös virkamiehiä voidaan tapauskohtaisesti kuulla. Tällaisessa valmistelussa kattavan tietopohjan kerääminen ja olemassa olevan tiedon hyväksi käyttö ei välttämättä ole ollut kovin systemaattista.

Hallitusohjelmaneuvotteluissa **strategisten politiikkalinjausten** täsmentämiseen jää aikaa vähän. Pääosa ajasta kuluu eri puolueiden kynnyskysymyksiksi nostamista yksityiskohdista käytävään keskusteluun. Finanssipolitiikan linjan osalta esimerkiksi Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa veroperustemuutosten koko, josta päähallituspuolueiden kesken vallitsi jännite, on sovittu pilkuntarkasti. Menojen osalta edellisen hallituksen hyväksymiin, voimassa oleviin päätöksiin perustuviin ns. teknisiin kehyksiin on puolestaan tehty tasokorotus. Tämä on mitoitettu niin korkeaksi, että se on sopusoinnussa hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetun valtiontalouden ylijäämätavoitteen ja ohjelmassa sovitun verolinjan kanssa vain sillä edellytyksellä, että taloudellinen kasvu muodostuu vaalikaudella huomattavasti nopeammaksi kuin neuvottelujen taustamateriaaliksi laaditussa virkamiesarviossa on oletettu. Nopeamman kasvun todetaan ohjelmassa edellyttävän rakenteellisia uudistuksia, joita siinä ei kuitenkaan konkretisoida. Näitä nopean kasvun varaan rakennettuja menokehkyksiä Vanhasen ja Kiviniemen hallitukset ovat noudattaneet. Kun tavoiteltu nopea kasvu ei ole toteutunut, on valtion-

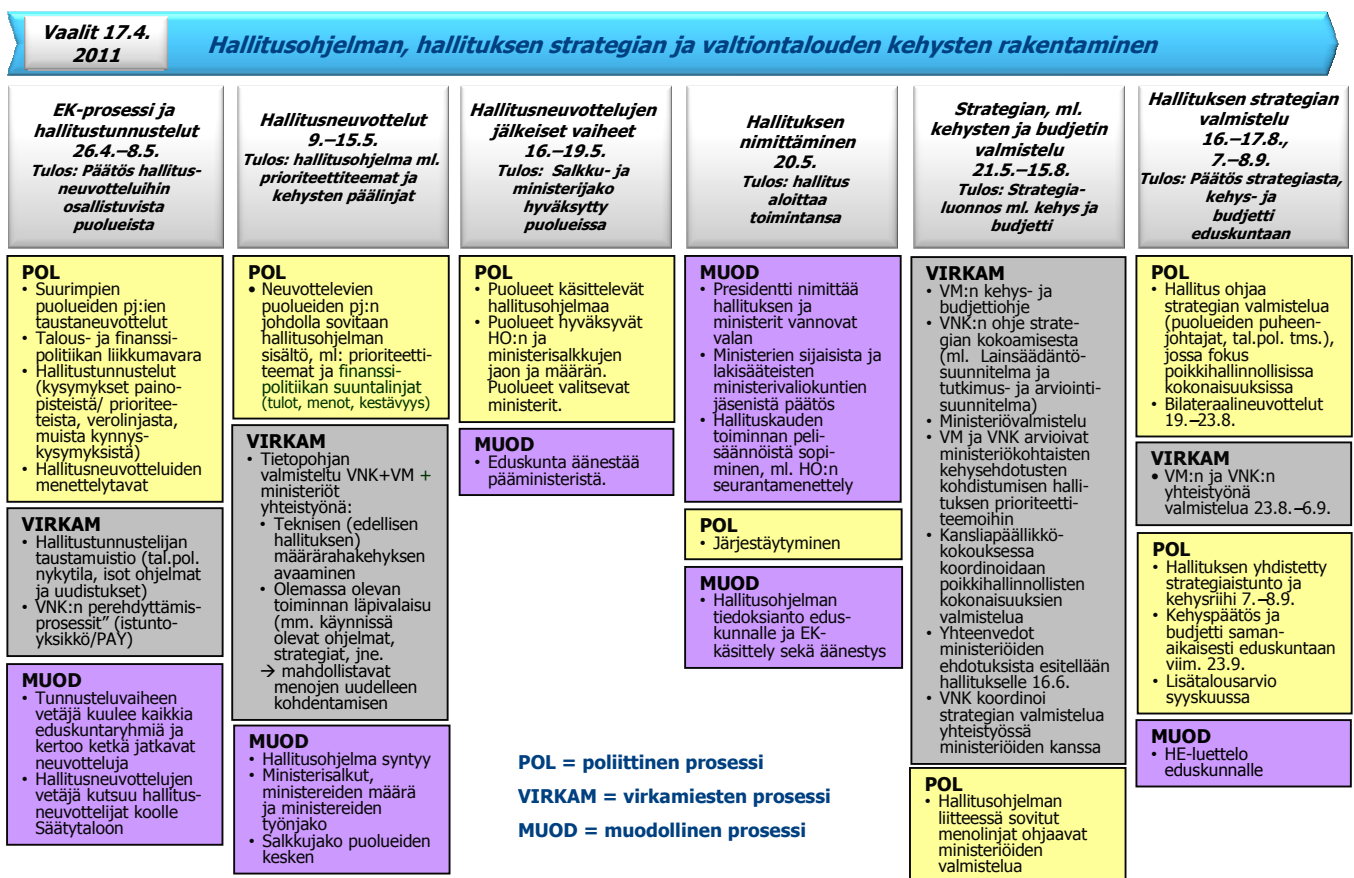
talouden tasapaino vaalikauden lopulla paljon heikompi kuin hallitusohjelmassa alun perin tavoiteltu.

Hallitusohjelman valmistelutyötä, siihen liittyvää tiedonhankintaa sekä itse neuvotteluissa so- vittuja ratkaisuja hallitsee hallinnonalakohtaisen jatkuvuuden periaate. Hallitusohjelmaneu- votteluissa tehdyt **menojen uudelleen kohdennukset** ovat rajoittuneet lähinnä kehysta- son korotuksen luoman liikkumavaran puitteisiin. Hallinnonalojen rajat ylittäviä uudistushank- keita on kahden viimeisen vaalikauden aikana pyritty edistämään poikkihallinnollisten politiik- kaohjelmien avulla. Näiden merkitys on kuitenkin jäänyt resurssien uudelleen kohdennusten osalta käytännössä vähäiseksi.

Hallitusohjelmat eivät ole olleet kovin tehokkaita myöskään laajamittaisempien **rakenteellis- ten uudistusten** toteuttamisessa. Puutteellisen etukäteisvalmistelun ja sovittamatta jäänei- den poliittisten näkemyserojen takia uudistukset on pystytty linjaamaan hallitusohjelmissa vain yleispiirteisesti, lähinnä uudistuksille asetettaviin yleisiin tavoitteisiin ja joihinkin yksittäi- siin, neuvotteluissa erityisesti esille nousseisiin reunaehtoihin keskittyen. Konkreettinen uudis- tusmalli on jäänyt jatkovalmisteluun. Tämän yhteydessä esille nousseet näkemyserot sekä kehysten puitteissa käytettävissä olevan rahoituksen riittämättömyys ovat usein johtaneet alkuperäisten tavoitteiden kannalta vesittyneeseen lopputulokseen. Rakenteellisten uudistus- ten läpiviennin esteenä on siten ollut etukäteisvalmistelun vajavaisuus ja niiden puutteellinen kytkentä kehysmenettelyyn.

Hallitusohjelmapiirustuksen ongelmien korjaamiseksi voitaisiin harkita esimerkiksi seuraavia toi- menpiteitä (ks. koko prosessin tiivistelmä kaavio 1)

**Kaavio 1** KOKKA-hankkeen hahmotelma mahdolliseksi hallitusohjelman laadinnan ja halli- tuksen käynnistysvaiheen prosessiksi ja aikatauluksi.



- **Varmistetaan nykyistä paremmin, että hallitusohjelmaneuvotteluissa on käytössä luotettava, systemaattisesti koottu tietopohja.** Neuvotteluissa käytettävissä olevan tiedon yhtenäisyyttä, kattavuutta ja laatua parantaisi se, että asiantuntijoiden valmisteleva kokonaisuus välitettäisiin organisoidusti ja tehokkaasti neuvottelijoiden käyttöön. Nykyään tämä tieto on hajallaan. Ministeriöiden tulevaisuuskatsausten näkökulma rajoittuu lähinnä omaan hallinnonalaan. Viime syksynä valtioneuvoston kanslia laati ensimmäisen kerran oman tulevaisuuskatsauksensa, jossa pyrittiin kokoamaan yhteen eri ministeriöiden esittämiä näkökohtia sekä avaamaan myös niissä huomiotta jääneitä politiikka-ongelmia. Tämä tulevaisuuskatsausten jatkojalostus oli kuitenkin vasta alustava.

Hallitusohjelmaneuvotteluiden kannalta hyödyllistä pohjatietoa tuotetaan muuallakin. Hallituskauden kestävän, mittavan työpanoksen tuloksena syntyy tulevaisuusselonteko, joka keskittyy yhteen, horisontaaliseen ja tulevien politiikkalinjausten kannalta keskeiseksi arvioituun ongelmakokonaisuuteen. Sektoritutkimus, jonka hyödyntämistä käsitellään myöhemmin erikseen, tuottaa politiikan suunnittelun kannalta hyödyllistä tietoa. Ylipäänsä nykyistä systemaattisempi tutkimustiedon hyödyntäminen tarjoaisi ohjelmaneuvotteluihin niissä nykyisin paljolti käyttämättä jäänyttä taustatukea.

Eri lähteistä tarjolla olevaa asiantuntijatietoa voitaisiin kanavoida nykyistä tehokkaammin hallitusohjelmatyöhön neuvottelijoille tarjottavana **taustamuistiona**, johon on puolueetomana asiantuntijatyönä tiivistetty neuvotteluiden kannalta keskeisistä asiakysymyksistä saatavilla oleva tieto. Tämän eri lähteisiin nojaavan taustatyön koordinoijana voisi toimia valtioneuvoston kanslia.

- **Varataan aikaa nykyistä pidemmälle ja tehokkaammin järjestetylle hallitusneuvotteluprosessille.** Hallituksen muodostamista edeltävän varsinaisen hallitusohjelmaneuvottelun tulisi olla heti hallituskoalition hahmotuttua tehokkaasti liikkeelle lähteneen ennakkovalmistelun tiivistymä, jossa kootaan ohjelmatyön eri osa-alueet yhteen ja haetaan ratkaisut ennakkovalmistelun aikana ratkaisematta jääneisiin asiakohtiin.

Valmistelutyön tehokasta liikkeelle lähtöä tukisi se, että em. taustamuistio olisi heti hallitustunnustelujen alkaessa niitä vetävän, todennäköisen tulevan pääministerin käytettävissä. Hän voisi hyödyntää muistiota laatiessaan niitä tunnusteluissa käytettäviä kysymyksiä, joihin saatavien vastauksien perusteella tulevaan koalitioon osallistuvat puolueet valikoituvat. Hallituksen politiikan kannalta keskeiset strategiset kysymykset ja niiden ratkaisuvaihtoehdot voisivat siten nousta yhtenäisemmin esiin heti tunnustelujen ensi askelella.

- Ennakkotyötä tehostaisi myös se, että heti tunnustelukysymyksiin saatujen vastausten jälkeen jatkovalmistelua alkaisivat määrätietoisesti johtaa koalition muodostavien puolueiden puheenjohtajat. Puheenjohtajien vetämässä ennakkovalmistelussa tulisi sopia ensin uuden hallituksen **talous- ja finanssipoliittisesta linjasta**. Tämä tarve kiteytyy julkisen talouden kestävyys turvaamiseksi asetettavaan julkisen talouden ylijäämätavoitteeseen. Tämän ja yhdessä realistisesti muodostetun talouden kasvuarvion kanssa on puolestaan sovittava yhteen veroperusteiden ja menojen muutokset. Finanssipoliittikan linjan tulisi lisäksi sisältää ainakin kuntataloutta ja eläkejärjestelmää koskevat periaateratkaisut sekä keskeiset hallinnon uudistukset. Ennakkovalmistelussa on samoin syytä sopia tärkeimmistä julkisista **investointihankkeista**. Infrastruktuurin pitkäjänteisen kehittämisen sekä hankkeiden luotettavan kustannus-hyöty-arvioinnin turvaamiseksi olisi tarpeen, että hallituskauden investointisuunnitelma perustuu pitkän ajan, esimerkiksi kahden hallituskauden yli ulottuvaan, objektiivisesti tehtyyn ja luotettavaan hankekartoitukseen.

Hallitusohjelman valmisteluissa tulisi täsmentää pääpiirteitään myös hallituksen keskeiset **poikkihallinnolliset politiikkakokonaisuudet** (prioriteettiteemat), sekä linjata niiden organisointimallit ja rahoituksen järjestely. Prioriteettiteemat ovat aloja tai alueita, joilla hallitus haluaa tehdä erityisiä panostuksia tai ratkaisuja. Prioriteettiteemat ovat hallitus-

politiikan strategisia kärkiä, joiden toteuttaminen (ml. hyvä tietopohja, riittävä rahoitus ja laadukas valmistelu) sekä vaikuttavuus on erityisen tärkeää. Ennakovalmisteluissa sovitaviksi kuuluisivat luontevasti vielä keskus-, alue- ja paikallis**hallintoa** koskevien uudistusten päälinjat.

Ennakovalmisteluissa on keskeistä osoittaa uudistusten **rahoittaminen** finanssipolitiikan linjan mukaisten menokehysten puitteissa. Kun julkisen talouden kestävyys turvaaminen edellyttää tällä vuosikymmenellä poikkeuksellisen tiukkaa menokuria, ei uudistusten rahoittamiseen ole käytettävissä kehystason korottamisen antamaa pelivaraa. Rahoitus on ratkaistava kehysten sisällä tapahtuvien siirtojen. Juuri tämä horisontaalisen uudelleen kohdennuksen tarve korostaa puheenjohtajien ohjauksessa tapahtuvan ennakovalmistelun merkitystä. Kokemus on osoittanut, että kehysten sisäinen menorakenteen muuttaminen on poliittisesti ministeripaikkojen jaon jälkeen vaikeaa. Puolueiden asettamista ministereistä tulee siinä vaiheessa hallitsemiensa menomomenttien vartijoita, joiden välinen status quo ylläpitää koko menorakenteen jäykkyyttä.

Valtiontalouden kehysmenettely on käytännössä vuosien mittaan erkaantunut alkuperäisistä ajatuksista, joiden yhtenä tarkoituksena oli määritellä menoraamit laajemmille tehtäväalueille. Viime aikoina on nostettu esiin tarve omaksua kehyksen rakenteessa alkupe-  
räisen ajatuksen mukaisesti tehtäväalakohtaisuus hallinnonalakohtaisuuden rinnalle.

Seuraavia hallitusohjelmaneuvoitteluja varten on virkamiestyönä aloitettu kaksiosainen julkisen talouden **menokartoitus** (spending review). Tässä ministeriöiden yhteistyönä toteutettavassa hankkeessa on tavoitteena tuottaa tietopohjaa budjetin sisäisiä siirtoja koskevia poliittisia ratkaisuja varten. Sen yhden osan muodostavat hallinnonaloittain laadittavat, kansliapäällikkökokouksen koordinoimat selvitykset. Toinen osahanke on talousneuvoston sihteeristön koordinoima, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteistyönä toteutettava osuus. Siinä keskitytään eräiden keskeisten, suurelta osin horisontaalisten politiikkakokonaisuuksien tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämismahdollisuuksiin. Työssä voidaan käyttää hyväksi myös hallinnonalakohtaisten tarkastelujen tuloksia. Molempien hankkeiden aineisto on tarkoitus tiivistää hallitusohjelmaneuvoittelijoiden käyttöön tarjottavaan taustamuistioon.

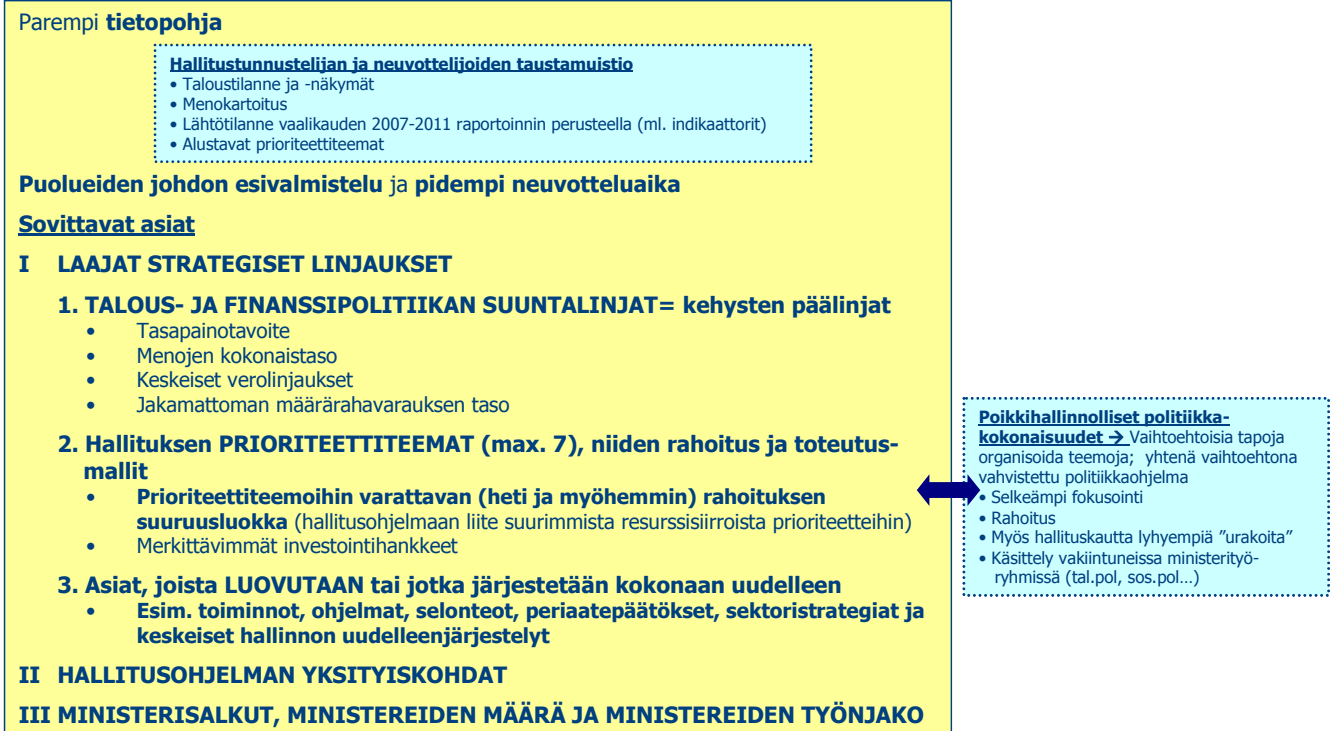
Tehokas ennakovalmistelu luo pohjan varsinaisille **hallitusohjelmaneuvoitteluille**. Hallitusohjelmaneuvoitteluihin olisi tarpeen varata tähänastista käytäntöä pidempi aika, esimerkiksi viikko, jotta ohjelman täsmäntämiseen olisi riittävästi aikaa. Neuvoittelujen aluksi olisi lyötävä kiinni puheenjohtajien ohjaamassa työssä ennakolta valmistellut strategiset linjaukset. Vasta tämän jälkeen voitaisiin sopia ministereiden määrästä, työnjaosta ja ministeripaikkojen jaosta.

Tehokas ennakollinen valmistelu luo edellytykset myös sisällöllisesti tähänastisia selkeämmälle hallitusohjelma-asiakirjalle (kaavio 2). Edellä käsitellyt hallitusohjelman päälinjaukset voidaan koota siinä hallitusohjelman tiiviiksi **strategiseksi osaksi**, jossa sovitaan:

- o Talous- ja finanssipolitiikan päälinja (tasapainotavoite, kehyssääntö ja menojen kokonaistaso, jakamattoman varauksen määrä, keskeiset verolinjaukset)
- o Hallituskauden keskeiset investointihankkeet
- o Tärkeimmät rakenteelliset uudistushankkeet, niiden toteuttamismalli, poikkihallinnollisten osien vastuuttaminen sekä rahoitus (arvio kehyksiin sisältyvästä rahoitustarpeesta ja tämän edellyttämistä budjetin sisäisistä siirroista)
- o Keskeiset julkisen hallinnon uudistukset
- o Ministereiden määrä, työnjako ja ministerisalkkujen miehitys

## Kaavio 2 KOKKA-hankkeen suosituksia hallitusohjelman rakenteeseen liittyen.

### Hallitusneuvottelut (9.-15.5.2011)



Ohjelmaneuvotteluissa sovittavat erilliset, paljolti eri puolueiden kynnyskysymyksistä muodostuvat poliittisesti tärkeät yksityiskohdat voidaan koota ohjelma-asiakirjaan omaksi kokonaisuudeksi. Tällainen hallitusohjelman sisällön kaksijakoisuus auttaa hallituspoliittisen linjan artikulointia, seuranta ja arviointia.

## 4 HALLITUSKAUDEN KEHYS JA HALLITUKSEN STRATEGIA-ASIAKIRJA

Seuraavan hallituksen nimitys tapahtuu alustavan aikataulun mukaan 20.5.2011. Välittömästi tämän jälkeen hallituksen on ohjeistettava hallitusohjelmaan perustuen hallituskauden **menokehysten** sekä hallituksen **strategia-asiakirjan** laadinta. Hallituksen strategiassa **operationalisoidaan hallitusohjelman strategisen osan linjaukset** toisaalta resursoinnin, toisaalta sisällöllisten tavoitteiden toteuttamisen, seurannan ja arvioinnin osalta.

Kehyspäättös ja vuoden 2012 budjettiesitys valmistellaan loppukevään sekä kesän aikana, ja hallitus hyväksyy ne syyskuun alussa samanaikaisesti. Kehyspäättöksen ja budjetin valmistelusta vastaa valtiovarainministeriö ja strategia-asiakirjan muiden osioiden valmistelusta valtioneuvoston kanslia. Molempien valmistelu toteutetaan vahvassa poliittisessa ohjauksessa esimerkiksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan tai hallituspuolueiden puheenjohtajien toimesta. Kehyspäättöksen ja hallitusohjelman sisällöllisten täsmennysten keskinäisen johdonmukaisuuden turvaamiseksi näiden koordinoivien ministeriöiden on toimittava hallitusohjelman jalkauttamisvaiheessa tiiviissä yhteistyössä.

Hallituskauden kehysten ja sisällöllisen strategian laatimisen aikataulu hallituksen muodostamisvuonna ja elokuun lopulla valmistuvan budjettiesityksen välillä on kireä. Aikataulussa pysyminen **edellyttää, että jo hallitusohjelman strateginen osa ohjeistaa valmistelun riittävän yksiselitteisesti** niin menorakenteen, siinä tehtävien merkittävien siirtojen, ohjelman prioriteettihankkeiden ja niiden rahoituksen kuin jakamatta jätettävän varauksenkin



osalta. **Hallituksen strategia-asiakirja kokoaa menokehysten pääpiirteet ja hallitusohjelmaa sisällölliset täsmentävät linjaukset yhteen asiakirjaan.**

**Strategia-asiakirjan keskeinen sisältö on:**

- Kooste kehyspäätöksestä, sisältäen prioriteettiteemoja koskevat linjaukset ja niiden edellyttämät määrärahasiirrot
- Strateginen lainsäädäntösuunnitelma (heijastaa em. prioriteetteja)
- Hallitusohjelman toteuttamista tukeva strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma
- Suunnitelma keskeisistä selonteista ja periaatepäätöksistä
- Hallitusohjelman seurantaindikaattorit

• **Kooste kehyspäätöksestä**

Hallitusohjelman johdonmukaisen toteuttamisen kannalta on olennaista, että resurssien kohdennukset täsmentävä kehyspäätös ja hallitusohjelman sisällöllistä toteuttamista linjaava strategia-asiakirja valmistellaan hallitusohjelman pohjalta. Näin varmistetaan sisällöllisten tavoitteiden ja käytettävissä olevien resurssien välinen tasapaino. Strategia-asiakirjaan sisältyy arvio prioriteettiteemojen tavoitteiden ja rahoituksen yhteensopivuudesta sekä keskeisistä määrärahojen uudelleen kohdennuksista, samoin suunnitelma näiden seurannasta ja vaikutusarvioista.

• **Hallitusohjelman prioriteettiteemojen täsmennys sekä toteutus- ja seuranta-suunnitelma**

Kahdella viime hallituskaudella hallituksen horisontaalisten uudistushankkeiden toteuttamisessa on kokeiltu poikkihallinnollisia **politiikkaohjelmia**. Yleinen arvio on, että tämä toimintamalli ei ole täyttänyt odotuksia, koska ohjelmille asetetut tavoitteet ja resursointi eivät ole olleet tasapainossa (esim. Eerola 2010, OECD 2010, VTV 2010). Ohjelmien tavoitteet ja poliittiset prioriteetit eivät ole myöskään olleet riittävän selviä ja fokuksia. Myös poliittinen ohjaus on ollut puutteellista. VNK:n KOKKA-hankkeessa on tehty johtopäätös, että poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien toteuttamisessa olisi yhden, nykyisen kaltaisen mallin sijasta otettava **käyttöön useampia eri organisointitapoja**. Myös ohjelmien kesto voisi olla aiempaa joustavampi ja niitä voitaisiin toteuttaa vaihtoehtoisesti **koko vaalikauden mittaisina tai lyhytkestoisempina** ohjelmakokonaisuuksina. Poikkihallinnollisten kokonaisuuksien toteutus on ratkaistava hallituksen strategiassa täsmennettävällä tavalla tapauskohtaisesti. Kaikissa vaihtoehdoissa on huolehdittava tähänastisia politiikkaohjelmia paremmin siitä, että hanke on tavoitteiltaan ja reunaehdoiltaan riittävän täsmennetty, sen poliittinen painoarvo on suuri ja sen toteuttamiselle on varattu kehyksissä riittävät resurssit. Myös hankkeen seuranta poliittisella tasolla on järjestettävä esimerkiksi asettamalla se jonkin olemassa olevan ministerivaliokunnan alaisuuteen ja raportoimalla hankkeen edistymisestä määrääjoin koko hallitukselle. Täsmällisten seurantaindikaattoreiden määrittely on tärkeä osa politiikkaseurantaa.

• **Lainsäädäntöpolitiikan ohjaus ja lainsäädäntösuunnitelma**

Hallitusohjelman toteuttamisen yhtenä kitkatekijänä on pidetty säädösvalmistelun resurssien priorisoinnin puutetta, joka voi johtaa hankkeiden viivästymiseen. Myös lainvalmistelun laatua on arvosteltu. Paremman sääntelyn toimintaohjelman yhteydessä on päättyvässä vaalikaudella kehitetty menettelytapoja säädösvalmistelun laadun parantamiseksi ja sen poliittisen ohjauksen tehostamiseksi (kaavio 3). Kehittämistyössä on pyritty määrittelemään lainsäädäntöpolitiikan kokonaisuus ja sen ohjaus.

**Kaavio 3** Lainsäädäntöpolitiikan ohjaus ja toimeenpanon viitekehys.



\* Sisältää eduskuntakäsittelyn ministeriöiden työn osalta

Lähde: Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke.

## POLITIIKKA HYVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

**Poliittinen päätöksenteko.** Lainsäädäntö on yksi keino toteuttaa hallituksen poliittisia tavoitteita ja linjauksia, jotka on kirjattu erityisesti hallitusohjelmaan mutta myös muihin strategia-asiakirjoihin. Tavoitteita ja niiden toteutusta määrittävät taloudelliset voimavarat ja siten myös hallituksen kehys- ja talousarviomenettely.

Koska lainsäädäntö on vain yksi keino muiden joukossa, hallitusohjelmassa ja muissa strategia-asiakirjoissa olisi aina harkittava, millä eri keinoin mikin tavoite on parhaiten ja tehokkaimmin saavutettavissa. Voi myös olla tarkoituksenmukaista vaihdella lainsäätäjän otetta. Lainsäädäntöä ei tulisi laatia lyhyellä tähtäyksellä ja sen vaikutuksia ja vaikuttavuutta on tarkoin arvioitava.

**Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksella tarkoitetaan** linjauksia, menettelyjä ja järjestelyjä, joilla varmistetaan, että poliittinen tahto välittyy asianmukaisesti varsinaiseen lainsäädäntöprosessiin ja tuloksena on asetetut poliittiset tavoitteet toteuttava lainsäädäntö.

Säädospolitiikan linjaukset voidaan tehdä erityisessä lainsäädäntösuunnitelmassa. Se voi sisältää yleisiä kirjauksia kaikessa lainvalmistelussa tavoiteltavista päämääristä (esim. PK-yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen, harmaan talouden estäminen) mutta myös luettelon poliittisia tavoitteita toteuttavista, yhteistä sitoutumista edellyttävistä tärkeimmistä hankkeista.

Tarvitaan myös ministeriöiden lainvalmistelun yhteensovittamista. Ohjauksella voidaan varmistaa erityisesti poikkihallinnollisten hankkeiden toteuttaminen (mm. resurssit, aikataulutus, lainsäädäntökokonaisuuden selkeys, johdonmukaisuus ja hallittavuus) ja huolehtia niin valtioneuvoston sisäisistä kuin ulkoisista kuulemis- ja konsultointimenettelyistä.

Lisäksi tarvitaan valtioneuvoston yhteisiä lainsäädäntöprosessin tukirakenteita ja -järjestelyjä. Näillä voidaan yhtäältä tukea hyvää lainvalmistelua ja toisaalta seurata yhteisten pelisääntöjen noudattamista.

**Lainsäädäntöprosessi.** Valtioneuvostossa yhtenäisesti noudatetun prosessin eri vaiheet varmistavat hyvän lainsäädäntölopputuloksen. Poliittinen päätöksenteon ohjaa prosessia tietoon perustuvasta ennakoarvioinnista ja -valmistelusta aina täytäntöönpanoon ja toteutuneiden vaikutusten selvittämiseen asti. Kyse on varsinaisen lainvalmistelun perusmallista (ideaalimallista), jota noudatetaan kaikessa säädosvalmistelussa, mutta jota on syytä soveltaa käytännössä kunkin yksittäisen hankkeen luonteen edellyttämällä tavalla.

*Tiina Astola, kansliapäällikkö, oikeusministeriö*

- Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksella tarkoitetaan johtamisen menettelyitä sekä ministeriöiden toimintaan vaikuttavia linjauksia, joilla pyritään hallituksen poliittisten linjausten johdonmukaiseen ja yhtenäiseen toteutumiseen lainsäädännön keinoin, sekä sujuvaan ja paremman sääntelyn periaatteita toteuttavaan lainsäädäntöprosessiin.

**Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksella edistetään:**

- lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen tarkoituksenmukaista käyttöä,
- sääntelyn ja sen yhteiskunnallisten vaikutusten hallintaa kokonaisuuksina,
- säädösvalmistelun oikea-aikaista kytkeä julkista taloutta koskeviin linjauksiin,
- priorisointia ja resurssien kohdentamista säädösvalmistelussa,
- keskeisten vaikutusten arviointia,
- säädösvalmistelun laatua,
- toimeenpanon tuloksellisuutta,
- tiedon ja osaamisen tehokasta ja yhteistä hyödyntämistä lainvalmistelussa, sekä
- oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta.

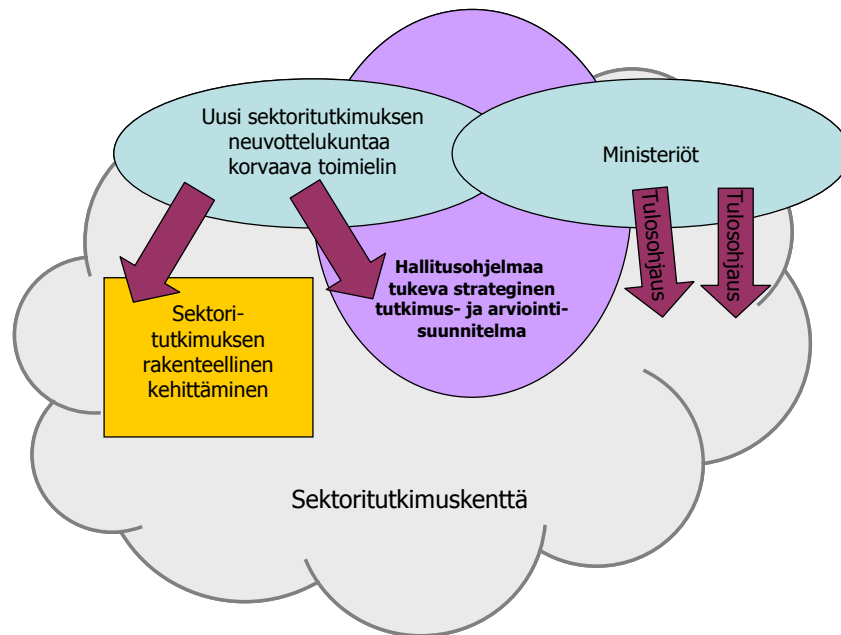
Hallituksen tulisi jatkossa täsmentää strategiassaan politiikkahankkeittensa toteuttamisen edellyttämä **lainsäädäntösuunnitelma**, joka sisältää säädöspoliittisen osion sekä luetelon strategisista hankkeista. Tämän suunnitelman puitteissa tulisi sovittaa yhteen eri hallinnonalojen ja eri intressitahojen näkökulmia, valvoa lainsäädäntöprosessin laatua ja etenemistä sekä turvata laadun ylläpidon edellyttämät valtioneuvoston yhteispalvelut. Lisäksi hallituksen tulisi seurata säännönmukaisesti ohjelmansa kannalta strategisen lainsäädännön edistymistä sekä tarkistaa määräajoin, kuten tuonnempana esiteltävässä strategiaistunnossa lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvien hankkeiden tilanne ja ajankohtaisuus sekä tarvittaessa muuttaa suunnitelmaan sisältyviä hankkeita.

- **Hallitusohjelmaa tukeva strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma ja sektoritutkimus (kaavio 4).**

Hallituksen prioriteetteja tukevaa sektoritutkimusta on pyritty päättävällä vaalikaudella uudistamaan perustetun sektoritutkimuksen neuvottelukunnan ohjauksessa. Tätä koskevan arvion (Harrinvirta 2010) samoin kuin tutkimus- ja innovaationeuvoston vuosia 2011–2015 koskevan linjauksen (TIN 2010) johtopäätös on, että uudistus ei ole onnistunut tavoitteissaan, joskin neuvottelukunnan jaostojen piirissä on saatu aikaan hyviä tuloksia. Tutkimus- ja innovaationeuvoston linjausten mukaan tulisi ministeriöiden edustajista koostunut sektoritutkimuksen neuvottelukunta korvata uudella, tutkimustiedon hyödyntäjien sekä tutkimus- ja innovaatio-organisaatioiden edustajien muodostamalla, **korkean tason toimielimellä**. Tämän tehtävänä olisi organisoida, käyttöönsä saaman riittävän rahoituksen turvin, hallituksen tarvitsema tutkimus- ja arviointityö sekä valmistella vuoteen 2020 ulottuva toimintaohjelma sektoritutkimuksen rakenteelliseksi kehittämiseksi ja sen voimavarojen kohdentamiseksi. Riittävästä rahoituksesta tulisi päättää osana hallituksen strategiaa, menokehystä ja talousarvioehdotusta. Uusi toimielin tarvitsee tuekseen riittävin resurssein varustetun **sihteeristön**. Sihteeristön sijaintipaikasta on päätettävä erikseen ja sijaintipaikan valintaan vaikuttavat useat eri tekijät. Sikäli kun tutkimus- ja arviointisuunnitelmassa korostuu **hallitusohjelman toteuttamiseen ja seurantaan kytkeytyvä strateginen tutkimus**, voi sihteeristön luonteva sijoituspaikka olla valtioneuvoston kanslia.

Korkean tason horisontaalisen ohjauselimen ohella on tarpeellista huolehtia siitä, että nykyisen sektoritutkimuksen neuvottelukunnan jaostojen tyyppisesti toteutettu **ministeriöiden välinen tutkimusyhteistyö** jatkuu. Tätä tarkoitusta voisi parhaiten palvella ministeriöiden tutkimusvastaavien muodostama tutkimusyhteistyöverkosto, jonka organisointi voi tapahtua samoin periaattein kuin aiempien jaostojen. Nämä verkostot voivat toimia, yhdessä mahdollisten hankekohtaisten johtoryhmien kanssa, korkean tason toimielimen tukena hallitusohjelmaan kytkeytyvän strategisen tutkimus- ja arviointisuunnitelman toteuttamisessa. Tutkimusyhteistyöverkoston suhde valtioneuvoston ennakointiverkostoon on syytä selvittää samassa yhteydessä.

**Kaavio 4** Sektoritutkimus ja strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma – mahdollinen organisointi.



Jotta strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma voisi toimia tehokkaasti uuden hallituksen ohjelman toteuttamisen ja seurannan tukena, on välttämätöntä, että sen valmistelu ja organisointi voi käynnistyä välittömästi hallituksen muodostuttua. Tämä edellyttää, että toimielimen kokoonpano, tehtävät ja resursointi täsmennetään riittävässä määrin jo hallitusohjelmassa. Saman toimielimen tulisi myös raportoida valtioneuvostolle hallitusohjelmaa tukevasta tutkimustoiminnasta samoin kuin rakenneuudistuksen etenemisestä säännöllisesti, luontevimmin jatkossa käsiteltävän strategiaistunnon yhteydessä.

- **Hallitusohjelman seurantatiedot**

Strategisen tutkimuksen ja arvioinnin ohella hallitus tarvitsee ohjelmansa seurannan tueksi sekä toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten ja uusien politiikkahaasteiden ennakkoimiseksi ajantasaisista, jäsennellyistä **indikaattoritieto**a. Laajaan käyttöön levinneiden taloudellisen kehityksen indikaattoreiden lisäksi on tarpeen kehittää järjestelmiä mahdollisimman ajantasaisen ja systemaattisen seurantatiedon saamiseksi myös sosiaalisten olojen ja ympäristön kehityksestä sekä turvallisuusriskeistä. Indikaattoriluonteista raportointia on valtioneuvoston piirissä kehitetty eri tahoilla, ja sitä on koottu muun muassa Tilastokeskuksen ylläpitämään Findikaattori-palveluun.

Ajantasaisen tiedon saamiseksi hallitusohjelman etenemisestä on tarpeen edelleen kehittää **hallitusohjelman sähköistä seurantaa**, joka mahdollistaa samanaikaisen ja reaaliaikaisen tiedon kaikille valtioneuvoston toimijoille hallitusohjelman tavoitteiden etenemisestä, vastuista ja päätökseen tulevien asiakokonaisuuksien aikatauluista. Aiempi hallituksen strategia-asiakirjan seuranta muuttuu siten suoraan hallitusohjelman ajantasaiseksi tavoitteiden toteutumisen seurannaksi.

#### **TIEDOLLA JOHTAMINEN VÄHENTÄÄ JOHTAMISTA**

*Nykyaikaisessa tiedolla johtamisessa ei ole enää kysymys varsinaisesti johtamisesta lainkaan. Oikein toimiessaan tiedolla johtamisen välineet eivät tuota tietoa enää vain organisaation johdolle, vaan koko organisaatiolle. Yhteisen ajantasaisen tiedon avulla organisaatio toimii ilman varsinaista ylhäältä alas tapahtuvaa seurantaa ja käskytyä. Eli automaattisesta tietojen käsittelystä ollaan siirtymässä automaattiseen organisaation toimintaan.*

*Automatisoitu toiminta tarkoittaa sitä, että työntekijä pystyy seuraamaan koko ajan itsensä ja muiden tuottamaa ja päivittämää tietoa nykyaikaisesti koostettuna ja esitettynä. Näin jokainen voi reagoida tilanteisiin oma-aloitteisesti ilman perinteistä esimiesten viipeellä tapahtuvaa ohjausta. Ja johtokin pystyy keskittymään strategiseen johtamiseen.*

*Julkishallinnon osalta on olennaista, että ajantasainen tieto on myös kansalaisten näkyvillä ja käytettävissä. Julkisen tiedon avaaminen, myös jatkojalostusta varten, onkin keskeinen osa tiedolla johtamista. Varsinaisia johtajiahan ovat demokratiassa kansalaiset.*

*Kansalaiset ovat myös asiakkaita ja siksi julkishallinnon tiedolla johtamisen järjestelmät lähenevät asiakkuudenhallintajärjestelmiä. Valitettavasti erityisesti jälkimmäisen osalta julkishallinto on pahasti yksityistä sektoria perässä. Edes asiakasrekisteriä ei välttämättä löydy, puhumattakaan CRM-järjestelmistä.*

*Tietohallinnolla tarkoitetaan usein vain IT-hallintoa. Varsinaisen tietohallinnon pitäisi kuitenkin olla tiedon sisällön luokittelun, analysoinnin ja esittämisen osaamista, ei tietoteknologiaa. Ei kannata puhua tietoyhteiskunnasta, jos tietoa kerätään vain arkistoihin varastoitavaksi. Tieto pitää ottaa hyötykäyttöön. Eiköhän olisi jo aika uskoa aidosti, että tieto on keskeinen tuotannon tekijä ja tuottavuuden parantaja, myös julkisella sektorilla.*

*Jouni Backman, johtava neuvonantaja, Tieto Oy*

## 5 HALLITUSOHJELMAN VUOTUINEN SEURANTA JA TARKISTAMINEN

Pääministeri Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana hallitusohjelmaa arvioitiin ns. puolivälin tarkistuksessa, jonka merkittävimmäksi päätökseksi muodostui PARAS-hankkeen käynnistäminen. Vanhasen toinen hallitus kokoontui kevättalvella 2009 politiikkariikkeen, jossa keskeiseksi kysymykseksi nousi julkisen talouden kestävyys turvaaminen. Näistä tarkistuspisteistä on saatu myönteisiä kokemuksia. Ministerit pitivät säännöllisiä strategisia tilannearvioita tarpeellisina (esim. Eerola 2010).

Väliarviointien menettelytapoja on mahdollista kehittää. Edellä hahmoteltu, hallitusohjelman ytimen muodostava strateginen osa sekä sitä sisällön, toteuttamisen ja seurannan osalta täsmentävä strategia-asiakirja tarjoavat tälle hyvän perustan.

Hallitusohjelman toteutumiseen liittyvän strategisen tilannearvioinnin on syytä olla nykyistä tiiviimpää. Vaalikaudella 2007–2011 toteutettiin yksi välitarkistus puolivälissä vaalikautta mutta se ajoittui hallituksen vuosikierrossa tarpeettoman myöhäiseen ajankohtaan. Esimerkiksi vaalikauden kolmannen vuoden budjettia edeltävä kehysvalmistelu on ollut sen aikana jo käynnissä. Yksi strategian tarkistuspiste hallituskaudessa ei ylipäänsä ole riittävä hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisen arvioinnin sekä korjaavien toimien suunnittelun ja käynnistämisen kannalta. Hallituksen strategiaprosessi ja kehysprosessi on perusteltua kytkeä nykyistä tiiviimmin yhteen koko hallituskauden ajaksi.

Vastaisuudessa on varauduttava myös siihen, että hallitus joutuu ottamaan strategiassaan aiempaa painokkaammin huomioon talouspolitiikan EU-tason koordinaation ja euroalueen tilanteen vaatimukset. EU:n piirissä on sovittu ”eurooppalaisesta lukukaudesta”. Sen puitteissa jäsenmaiden edellytetään valmistelevan vuosittain saman, rinnakkaisen aikataulun mukaisesti tarkistukset sekä julkisen talouden kestävyys turvaamiseen tähtäävään vakausohjelmaansa että rakenteelliseen toimenpideohjelmaansa (ns. Eurooppa 2020-strategian kansallinen ohjelma). Komissio ja neuvosto seuraavat näiden kansallisten ohjelmien laadintaa ja antavat niistä palautetta. Hallituksen ohjelman, sen mahdollisten tarkistusten sekä talouspolitiikan EU-tason koordinaation yhteydessä tehtävien kansallisten linjausten yhteensopivuuden varmistamiseksi on paikallaan, että näille prosesseille luodaan yhteinen kansallinen tarkistuspiste.

Strategian seurannan ja tarkistuksen kohteiksi kuuluvat luonnollisesti myös käynnissä olevien politiikkahankkeiden tilannetieto, arvio niiden kannalta keskeisen lainsäädäntötyön etenemisestä sekä niitä koskevan keskeisen tutkimus-, asiantuntija- ja indikaattoritiedon seuranta.

Näihin hallituksen strategisen suunnittelun ja arvioinnin kehittämistarpeisiin voidaan vastata seuraavin hallituksen vuosikelloon kytkeytyvin uudistuksin (vrt. kaavio 5).

**Kaavio 5** KOKKA-hankkeen ehdotus hallituksen strategia työskentelyn vuosirytmiksi.



- Hallitus järjestää toisesta toimintavuodestaan lähtien **vuotuisen strategiaistunnon**. Vuotuinen strateginen tarkistus vahvistaa hallitusohjelman seurannan ja arvioinnin jatkuvuutta ja muodostaa vahvemman perustan ohjelmaa korjaavien tai täydentävien toimien suunnittelulle, toimeenpanolle ja seurannalle.

Strategiaistunnon ajoituksessa on sovittava yhteen eri näkökohtia. Koska strategian toteuttamisessa on olennaista tiivis kytkentä sisältö- ja resurssisuunnittelun välillä, on vuotuinen tarkistuspiste ajoitettava niin, että sen tulokset voidaan ottaa huomioon seuraavassa kehys- ja budjettivalmistelussa. Parhaillaan on harkinnassa kehysvalmistelun aikataulun muutos, joka toteutuessaan vaikuttaisi myös strategiaistunnon ajankohtaan. Vaalien takia vuonna 2011 tapahtuva kehysten ja budjetin samanaikainen valmistelu voi muodostua vakinaiseksi käytännöksi. Tämä tulo- ja menoarvioesityksen valmistelun ja käsittelyn tehostamistarkoituksessa tehty ehdotus merkitsisi toteutuessaan sitä, että **strategiaistunnon luonteva ajankohta olisi tammi-helmikuun vaihteen tienoil-la**.

Talveen ajoittuvalla tarkistuspisteellä on muitakin etuja. Ajankohta sopisi hyvin myös talouspolitiikan EU-koordinaation aikatauluun, koska kansallisten ohjelmien laadinta ja niiden EU-komentointi ajoittuvat juuri kevättalveen ja alkukevääseen. Tiivis aikataulu olisi valmistelun kannalta sikäli perusteltu, että sen puitteissa syyskuun alussa valmistuvan budjettiesityksen ja seuraavan talven strategiaistunnon väliin jäisi sopiva aika valmistelun pohjatöitä varten. Strategia- ja budjettivalmistelun informaatiopohjan yhtenäisyyden turvaaminenkin puhuu tiiviin aikataulun puolesta.

Kehys- ja budjettivalmistelun mahdollinen yhdistäminen korostaa strategiaistunnon merkitystä. Ellei vuotuista kehys- ja budjettikierrosta pohjusteta kokoavalla strategia-arviolla, on vaarana, että tiivis valmistelu muuttuu entistä mekaanisemmaksi, strategisen näkökulman taka-alalle jättäväksi "bottom up" -prosessiksi.

**Strategiaistunnon keskeisiä tuotoksia ovat:**

- Talouspoliittisen linjan päivitys- ja tarkistustarpeet
- Kehysvalmistelua ohjaava kannanotto, uusissa kehyksissä tehtävät määrärahojen uudelleenkohdennukset
- EU:n vakausohjelman ja Eurooppa 2020-strategian kansallinen ohjelman valmistelua linjaava kannanotto
- Keskeisten poikkihallinnollisten politiikkateemojen eteneminen ja tarkistustarve

- o Johtopäätökset strategisen tutkimus- ja arviointisuunnitelman ja sektoritutkimuksen rakenteellisen kehittämisen ohjelman etenemisestä ja tuloksista sekä näiden suunnitelmien mahdolliset sisällölliset tarkistukset
- o Strategisen lainsäädäntösuunnitelman edistyminen ja päivitys

## **HALLITUSKAUDEN VUOSIKELLO – JOHDONMUKAISEN JA JOUSTAVAN PÄÄTÖKSENTEON RYTMITYS**

*Kehysmenettely on luonut hallituskauden mittaisen taloudellisen selkärangan – menosäännön – ohjaamaan toimintaa. Vahva keskipitkän ja pitkän aikavälin orientaatio on tärkeä vakaan kehityksen ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden saavuttamisen edellytys epävarmassa maailmassa. Pitkäjärjestyksen merkitys korostuu entisestään väestön ikääntymisen julkistaloudellisten vaikutusten konkretisoituessa ja eurooppalaisen talouspoliittisen koordinaation vahvistuessa.*

*Rytmitys hallitustasolla on käynnistynyt vaalien jälkeen hallitusohjelman mukaisesta kehyspäätöksestä edeten sitten läpi hallituskauden elo-syyskuun talousarvioesityksen kautta edelleen seuraavaan kehyspäätökseen maaliskuussa ja taas uuteen talousarvioesitykseen seuraavan vuoden elo-syyskuussa. Vuosikiertoon ovat kuuluneet lisätalousarviot ja hallituskauden puolivälin politiikkariidet. Nyt kuukaudella myöhennetyt eduskuntavaalit johtavat kehyspäätöksen ja talousarvioesityksen samanaikaisuuteen. Tälle menettelylle ei vuonna 2011 ole vaihtoehtoja. Myöhemmän rytmituksen suhteen kannattaa odottaa kuluvan vuoden kokemuksia ja arvioida niitä huolellisesti mm. tässä esitettävistä näkökulmista.*

*EU:n piirissä käynnistävät talouspolitiikan koordinaation uudet menettelyt rytmittävät ja raamittavat talous- ja finanssipolitiikan valmistelua uuteen uskoon kaikissa jäsenmaissa. Uudistuvaan eurooppalaiseen koordinaatioon liittyy aiempaa vahvempi substanssiote. Uusi eurooppalainen ohjausjakso, jota on kutsuttu myös eurooppalaiseksi lukukaudeksi, edellyttää, että vaakaohjelmat toimitetaan komissiolle tästä alkaen huhtikuussa. Kasvun ja työllisyyden edellytysten parantamiseen tähtäävät Eurooppa 2020-strategian mukaiset kansalliset ohjelmat toimitetaan samaan aikaan. Molemmat valmistellaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan kautta valtioneuvostossa päätettäväksi. Päälekkäisen työn välttämiseksi ne on muotoiltava virtaviivaiseksi kokonaisuudeksi myös kotimaan tarpeita varten.*

*Maaliskuussa tehtävä kehyspäätös ja sen kanssa yhteen sovitettut eurooppalaiset ohjelmat huhtikuussa muodostavat loogisen ja ristiriidattoman politiikkakokonaisuuden julkisen talouden ja rakennepolitiikan hoitoon. Valmisteluaikaa seuraavaa vaihetta – yksityiskohtaista vuotuista talousarviota varten olisi riittävästi – loppukesään saakka. Talousarvioesityksen antamisen jälkeen olisi taas tilaisuus paneutua monitasoiseen ja moniulotteiseen pidemmän tähtäyksen valmisteluun.*

*Miten strategista pohdintaa voitaisiin lisätä ja sovittaa tähän rytmitukseen? Tarvitaanko erillinen vuotuinen strategiaistunto vai voitaisiinko kehys- ja talousarviovalmistelun sisältöineen vahvistaa? On puhuttu erityisesti ketteryyden ja joustavuuden tarpeesta. Uskon, että todellisuudessa tarpeessa joustavuutta ja ketteryyttä kyllä löytyy. Olisiko pitkäjärjestyksen ja johdonmukaisuuden turvaaminen, hallituskausien taitteeseen ajoittuva vero- ja menorakenteiden hyvin pohjustettu linjaus sekä keskittyminen väli vuosina hallitusohjelman toteutukseen kaikkein olennaisinta ja vaikuttavinta päämäärien kannalta?*

*Uusia prosessivaiheita tulisi välttää ja pikemminkin tulisi vahvistaa nykyisiä. Ylikorostunut ketteryyden voi ilmetä häilyvyytenä ja epärointina. Tehdään hyvin valmistellen se mikä koetaan tärkeäksi. Satunnaisuudet, suhdanteet ja suunta on osattava erottaa. Liikkumavaraa on toki syytä tietoisesti jättää käyttämättä niin yllätyksiä kuin vielä keskeneräistä valmisteluakin ajatellen. Strategian ja resurssipäätösten tulee olla samassa prosessissa keskeisimmiltä osiltaan. Resurssipäätöksille on olemassa vakiintuneet menettelyt, joihin uudet elementit on syytä kytkeä Vuosien 2011–2015 finanssipoliittiset ja sen myötä yhteiskuntapolitiittiset haasteet ovat suuret. Peruslinjausten tulee olla tehtynä hallitusohjelmassa. Linjausten johdonmukainen toimeenpano on urakka, jossa vastuunjakojen tulee olla selvät eikä niitä hyväksi havaituilla osiltaan tulisi hämärtää.*

*Tuomas Sukselainen, ylläjohtaja, valtiovarainministeriö*

## ▪ Talouspolitiikan linjaus

Kehys- ja siihen kytkeytyvän budjettivalmistelun alla pidettävä strategiaistunto on sopiva **tarkistuspiste hallituksen koko talouspoliittisen linjan toteutumisesta ja tarkistustarpeita koskevalle arviolle**. Siinä voidaan seurata hallitusohjelmaan kirjattujen esimerkiksi työllisyysasteen korottamiseksi tai tuottavuuden tehostamiseksi tehtyjen rakenteellisten uudistusten etenemistä, arvioida niiden vaikutuksia ja käynnistää tarvittaessa uusia toimenpiteitä.

Keskeinen talouspolitiikan linjaus liittyy julkisen talouden kestävyysongelmasta johdetun valtiontalouden **ylijäämätavoitteen** riittävyys ja toteutumisenäkymien arviointiin. Julkisen talouden kestävyysongelma koskee koko julkista taloutta – valtiota, kuntia ja sosiaaliturvarahastoja. Talouspoliittiset johtopäätökset liittyvät kuitenkin lähinnä valtiontalouden sekä niihin toimiin, joilla hallitus voi välillisesti vaikuttaa kuntien tai sosiaalivakuutusjärjestelmien tilanteeseen. Keskeistä tässä tarkastelussa ovat erityisesti kuntien velvoitteet, niissä säädettävät muutokset sekä kuntien valtionosuudet. Tällaisen kuntatalouden kokonaiskäsittelyn lähtökohtana on peruspalveluohjelma.

Julkisen talouden kestävyttä koskeville korjaustoimille on tarpeen asettaa reunaehdot. Demografisen muutoksen aiheuttama kestävyysongelma on meillä niin suuri, että on perusteltua jaksottaa korjaustoimet yhtä vaalikautta pidemmälle ajalle, jotta julkisen talouden vahvistamistoimista ei aiheutuisi liiallista haittaa taloudelliselle kehitykselle. Asteittaisen sopeuttamisstrategian puolesta puhuu myös se, että kestävyysongelman suuruutta koskevat arviot ovat epävarmoja ja riippuvat useasta vaikeasti ennakoitavasta ja eri suuntaan vaikuttavasta tekijästä. Kestävyysvajeen arvioinnissa voi tapahtua suuria muutoksia, jotka voidaan ottaa tarkistuspisteessä huomioon. Asteittaiseen sopeuttamiseen liittyy toisaalta riski, että arvioitua pahemmaksi osoittautuva kestävyysongelma ja julkisen talouden heikkeneminen johtavat talouspolitiikan umpikujaan, jonka laukaisemisessa ei enää voida välttää julkisen talouden rakenteita ja koko kansantaloutta ravistelevia sopeuttamistoimia.

Nämä eri suuntaan vaikuttavat riskit voidaan ottaa huomioon muodostamalla sopeuttamisstrategia ensi vaiheessa epäsymmetriseksi. Julkisen talouden kestävyys palauttamisaikataulun tarkistuksina tulisivat tällöin kysymykseen vain rakenteellista tasapainoa vahvistavat lisätoimet. Jos siis julkisen talouden rakenteellinen tasapainokehitys osoittautuisi arvioitua vahvemmaksi, kestävyysvajeen supistamisaikataulua nopeutettaisiin ja ylijäämätavoitetta tarkistettaisiin vastaavasti ylöspäin.

Talouspoliittisen linjan arvioinnissa on paikallaan **tarkastella myös yleistä taloudellista tilannetta**, kuten ulkomaankauppaa, työllisyys-, hinta- ja kustannuskehitystä sekä kilpailukykyä. Strategiaistunnossa nousevat näin esille myös suhdannetilanteen edellyttämät talouden vakauttamistoimet. Talouspolitiikan nykyisen säännösten ydin on koko vaalikautta koskeva kehysääntö. Tämä lähtökohta selventää strategiaistunnon päätöksentekotilannetta ja turvaa kehysrajoitteen uskottavuuden. Se toisaalta rajaa suhdanneesäätelyn keinot valtion menojen osalta kehysten ulkopuolella olevien suhdanneherkkien menojen automatiikkaan sekä kehysrajoitteen alaisten menojen, lähinnä investointimenojen, uudelleen ajoitukseen kehyskauden sisällä. Suhdannepolitiikan ensisijaisena keinona tulee siten kysymykseen lähinnä veroperustemuutosten ajoitus. Tällainen suhdannepolitiikan keinojen priorisointi on perusteltu, paitsi menokehysten uskottavuuden kannalta, myös siitä näkökulmasta, että julkisten menojen lisäyksillä on taipumus muodostua pysyviksi, julkisen talouden kokoa ja verorasitusta ajan oloon kasvattaviksi.

Vuosittaisen strategisen tarkastelun lähtökohtana tulisi olla, että tarkastelussa tehtävän arvioinnin piiriin kuuluvat kehysten sisäiset siirrot, ei kehysmenojen kokonaistaso. Kehysjärjestelmän on väitetty rajaavan liiaksi suhdannepolitiikan välineistöä. Se mahdollisti kuitenkin suhteellisen mittavat elvytystoimet esimerkiksi finanssikriisiä seuranneen taantumien aikana 2009. On silti perusteltua kysyä, pitäisikö kehysrajoitteesta voida luopua, jos kokonaiskysyntä romahtaa poikkeuksellisen paljon. Mahdolliset poikkeusmenettelysää-



dökset pitäisi kuitenkin sisällyttää itse kehysääntöihin. Niissä olisi täsmennettävä, millaisin menettelyin, esimerkiksi ulkopuolista, ennalta asetettua asiantuntijatahoa kuullen, poikkeuksellisen tilanteen olemassa olo todetaan, millaisiin erityistoiimiin on mahdollista turvautua ja miten nämä tulee tilanteen normalisoiduttua purkaa. Talouspolitiikan pelisääntöjen selkeyden kannalta on perusteltua, että tällaisen poikkeusmenettelyn harkintaa varten sovitaan omat erityismenettelynsä eivätkä ne kuulu säännönmukaisen strategiaistunnon asioihin.

#### ▪ **Kehysten sisällä tarvitaan lisää joustavuutta**

Hallituksen strategisten prioriteettiteemojen toteuttaminen edellyttää kehysmenettelyn tukea. Hallitusohjelman yhteydessä päätetään menokehysten tason ohella myös suurimmista niiden sisällä vaalikauden aikana tapahtuvista voimavarojen siirroista. Strategian myöhemmän tarkistamisen kannalta tarpeellisen sisäisen liikkumavaran säilyttämiseksi on tarpeellista, että budjettikehysten vuotuinen, uudelleen kohdennuksiin käytettävissä oleva jakamaton varaus on nykyistä suurempi. Jakamattoman varauksen käyttö voitaisiin linjata kehysvalmistelua ohjaavassa strategiaistunnossa. Lisäksi olisi harkittava, voitaisiinko hallinnonalat velvoittaa omassa valmistelussaan jättämään määräoosuus kehysistään strategiaistunnossa allokoitavaksi. Ellei hallitus tee näiden varausten suhteen muita päätöksiä, ne jäävät kunkin ministeriön käytettäviksi.

Eräs keino lisätä kehysten sisällä tapahtuvia menojen uudelleen kohdennusmahdollisuuksia on säännöllisesti strategiaistunnon valmistelun yhteydessä tehtävä **menokartoitus**, joka kertaluonteisena on parhaillaan tekeillä hallitusohjelmaneuvotteluiden tueksi. Menettelytavan säännönmukaistaminen voisi korjata julkiselle hallinnolle ominaista ”kuollutta painoa”, jota aiheutuu, kun kerran käyttöön otettu meno-ohjelma pyrkii jatkumaan omalla painollaan, vaikka sen alkuperäinen perusteltavuus olisikin jo mennyt. Esimerkiksi Kanadassa säännöllisestä, hallinnonaloittain viiden prosentin menojen vähennyksiin tähtäävästä menokartoituksesta on saatu hyviä kokemuksia.

Merkittävien uudelleenkohdennusten onnistuminen edellyttää sekä hallitusohjelmaneuvotteluissa että hallituskauden aikana vahvaa poliittista tukea. Aiemmin kuvatulla tavalla strukturoiduissa hallitusohjelmaneuvotteluissa uudelleenkohdennusten edellytyksiä parantaa se, että niitä koskevat päätökset tehdään ennen ministerisalkkujen jakoa. Hallituskauden aikana pidettävässä strategiaistunnossa tällaista valtatyhjyyttä ei ole. Lähinnä kvartettia vastaavalla, hallituspuolueiden puheenjohtajien muodostamalla ryhmällä tulisi olla poliittista voimaa ns. kävellä yksittäisten ministereiden yli, jos keskeisten prioriteettien rahoittaminen sitä edellyttää. Kysymyksessä on kuitenkin poliittisen kulttuurin muutos, jonka aikaansaaminen monipuoluehallituksessa ei ole helppoa.

Uudelleenkohdennuksia voisi edistää myös kehysmenettelyn tarkistaminen. Tuoreessa Finanssipolitiikan instituutiot -raportissa (VNK 18/2010) Timo Viherkenttä on esittänyt analysoitavaksi 1990-luvun mallia, jossa kehysten jako ei ollut nykyiseen tapaan hallinnonalakohtaista vaan jossa oli tehtäväluekohtaisia elementtejä. Tällainen antaisi paremmat edellytykset aitoon priorisointikeskusteluun hallituksen piirissä.

#### ▪ **Strateginen lainsäädäntö, tutkimus ja arviointi**

Vuotuinen strategiaistunto on luonteva foorumi seurata ja ohjata myös hallitusohjelman kannalta keskeisen lainsäädäntötyön etenemistä. Sen yhteydessä hallitus voi myös arvioida kootusti politiikkansa vaikutuksia sekä toimintaympäristön muutosten esille nostamia tarkistustarpeita. Tässä yhteydessä voidaan hyödyntää kootusti ja systemaattisesti hallituksen strategisen tutkimus- ja arviointiohjelman tuloksia ja muuta hallituksen politiikan kannalta merkityksellistä asiantuntijatietoa. Hallitusohjelman kannalta keskeisen lainsäädännön, tutkimuksen ja politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin etenemisestä raportoidaan osana hallituksen strategian kokonaisuutta. Valtioneuvoston kanslian koordinoimaa raportointia hallitukselle valmistelevat erilliset, näiden toimintojen ohjauksesta vastaavat

korkean tason toimielimet, jotka voivat nostaa esille tarkistus- ja uudelleenkohdentamistarpeita.

- **Strategiaistunnon valmistelu talouspoliittisen ministerivaliokunnan ohjaukseen**

Hyvä valmistelu on strategiaistunnon onnistumisen edellytys. Valmistelu voisi periaatteessa tapahtua hallituspuolueiden puheenjohtajien muodostaman hallitustyöskentelyn ytimen, ”kvartetin” tai vastaavan, ohjauksessa. Tällä epävirallisella elimellä ei kuitenkaan ole ollut päätösten etukäteisvalmistelussa institutionaalista asemaa. Tällainen tehtävä voisi sitä paitsi haitata puheenjohtajakonklaavin toista, vakiintunutta roolia hallituksen sisäisten kiistakysymysten sovittelijana. Sillä ei liioin ole käytettävissään omaa valmistelukoneistoa.

Toinen, käytännössä toimivampi vaihtoehto valmistelun poliittiseksi ohjauksimeksi olisi talouspoliittinen ministerivaliokunta. Tällä lakisääteisellä ministerivaliokunnalla on keskeinen rooli valtiontalouden ohjauksessa. Sen käsittelemien asioiden valmistelussa on vakiintuneet menettelytavat. Vuotuisen strategiaistunnon asioiden ennakkollinen käsittely asettaisi uudentyypisiä vaatimuksia valiokunnan valmistelutyölle, jossa perinteisesti on korostunut yksittäisten hankkeiden käsittely. Strategiaistunnon asialistalla on myös sellaisia, esimerkiksi säädösvalmistelun piiriin kuuluvia asioita, joiden käsittelemiseen talouspoliittisen ministerivaliokunnan vakiokokoonpano ei ole riittävä. Strategiaistunnon onnistumisen kannalta olennaista on myös pääministerin ja valtiovarainministerin kiinteä yhteistyö, jota tukee kummankin tahon asiantuntijoiden yhteinen valmistelutyö.

Strategisten linjakysymysten käsittelyssä pääministerin rooli ministerivaliokunnan puheenjohtajana korostuu. Tämä edellyttää, että hän voi seurata istunnon valmistelua kiinteästi. Pääministerin roolia talouspolitiikan koordinoinnissa ja strategisten valintojen yhteensovittamisessa korostavat ennen muuta julkisen talouden kestävyys turvaaminen, väestön ikärakenteen muutoksen edellyttämä julkisen menorakenteen muutos, kansantalouden kasvuedellytysten vahvistaminen sekä EU-tasolta nousevat strategisen ohjauksen tarpeet.

Tarvittaessa myös kansliapäällikköjen tai valtiosihteereiden kokoukset voivat osallistua strategiaistunnossa käsiteltävien laaja-alaisen hallinnollisten ja lainsäädännöllisten kysymysten tai politiikka-arviointien valmisteluun.

- **Eduskunnan osallistuminen**

Strategiaistunnon hyväksymä, kehys- ja budjettikierron lähtökohtana oleva talouspoliittinen linja keskeisine uudelleenkohdennusratkaisuneen samoin kuin istunnon arvio hallitusohjelman toteutumisesta voidaan saattaa kevätistuntoaudella myös *eduskunnan* tietoon. Eduskunnalle tulisi tässä yhteydessä antaa mahdollisuus myös keskustella hallituksen linjauksista. Sopiva menettelytapa voisi olla, että strategiaistunnon linjaukset esitetään eduskunnalle nykyisen menettelyn mukaisen, kehyspääöstä koskevan selonteon tavoin. Tähänastista seikkaperäisempi, menokehysten ohella myös tulevan budjettiesityksen linjauksia ennakoiva selonteko voisi antaa mahdollisuuksia rakentaa myös eduskunnan lainsäädäntöaikataulu tähänastista tasaisemmaksi.

## 6 POLITIIKKAKOORDINAATIO, HORISONTAALISUUS JA KETTERYYS KÄYTÄNNÖSSÄ

### 6.1 Hallituksen strategiaprosessi käytännössä

Välittömästi hallitusohjelman tultua vahvistetuksi valtioneuvoston kanslia käynnistää työn **hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden konkretisoimiseksi ja vastuuttamiseksi**. Kanslia jäsentää hallitusohjelman konkreettisesti seurattaviksi toimenpiteiksi, joiden vastuut sovitaan prioriteettiteemojen osalta hallituksen tasolla jo hallitusohjelman neuvotteluiden yhteydessä tai hallituksen ensimmäisessä strategiaistunnossa. Vastuunjako hallitusohjelman eri kohtien toteutumisen seurannasta sovitaan kansliapäällikkökokouksessa ja useampia hallinnonaloja koskevien tavoitteiden koordinaatiovastuu ministereiden kesken täsmennetään. Tämä vastaa Vanhasen II hallituksen politiikkariihen kannanoton osalta noudatettua käytäntöä.

Täsmällinen vastuunjako tehostaa hallitusohjelman seuranta. Se myös mahdollistaa hallitusohjelman toteutumisen seurannan kevyesti sähköisellä alustalla. Sähköistä menettelyä kehitetään tulevalle vaalikaudella edelleen. Sähköisen seurannan myötä hallitusohjelman kirjaukset voivat ohjata toimintaa vaalikauden alusta asti jätävästi, kun ohjelman tavoitteiden toteuttamisen vastuutaho ja keskeiset osallistajat ja toimenpiteiden etenemisen tiedot ovat samanaikaisesti kaikkien tiedossa. Hallitusohjelman seurantaan voidaan kytkeä myös tieto toimenpiteen rahoituksesta (momentti tai muu). Tämä tieto kytkee vastuut ja toiminnan suoraan hallitusohjelman ja kehiksiin sisältyvän rahoituksen välillä.

**Sähköiseen seurantaan** sisällytettävät tiedot muun muassa poliittisen käsittelyn foorumeista ja ajankohdista sekä säädöshankkeiden etenemisestä tehostavat ohjelman toteutumisen seuranta ja mahdollistavat toimenpidekokonaisuuksien tähänastista paremman suunnittelun. Seurantaan kytetään myös indikaattoritietoa toimenpidekohteeseen liittyvien ilmiöiden kehityksestä ja linkejä aiheeseen kytkeytyviin selvityksiin sekä tutkimuksiin. Seurannan helpottamiseksi voi olla tarpeen käyttää värikoodeja (liikennevalot), jotka antavat yleiskuvan asian valmistelun etenemisestä ja valmistelun vaiheesta. Tätä tietopohjaa voidaan hyödyntää perustietopohjana hallituksen strategiaistunnossa sekä osana hallituksen ja ministeriöiden työn suunnittelua (kaavio 6).

**Kaavio 6** Hallitusohjelman seurantataulukko Senaattorissa.

HO-kirjaus	Vastuutaho ja keskeiset osallistajat	Toteuttaminen / Eteneminen, esim. arvio HE:n esittelystä	Rahoitus (momentti tai muu rahoitus)	Poliittinen päätöksenteko (ajankohta ja foorumit) ( iltakoulu, hall.neuvottelu, ministeriöryhmä)	Indikaattorit	Huomioid (esim. hankkeet, ohjelmat, liittymäpinnat tutkimukseen tms.)	Vaihe	Seuranta asiatyypeittäin - HE - LSS HE - VNS - Periaatepäätös
HO ohjaa toimintaa vaalikauden alusta asti	Hallituksen järjestäytymisen jälkeen määritellään vastuutaho ja keskeiset osallistajat Kaikille selvää, kuka otti kopin ja missä valmistellaan, voidaan kirjata osasto/ yksikkö/henkilötarkkuudellakin	Tietojen päivitys joustavasti tilanteen mukaan ja sovitusti vuosittain	Kytkee vastuut ja toiminnan suoraan HO:n ja resurssien välillä	Mahdollistaa prosessien seurannan ja kokonaisuuksien suunnittel-mallisuuden, täydentää tietoa HE-listauksesta sekä edesauttaa päällekkäisten käsittelyjen karsimista	Indikaattoritietoa asiaan liittyvän ilmiön kehityksestä, rahoituksen muutoksesta tms., linkki tietokantaan, Findikaattoriin tms. Määritellään ainakin prioriteetti-teemoille	Esim. liittyviä hankkeita, linkejä tutkimukseen, erilaisia huomioita jne.	Väri, jolla viestitään asian valmius-asteesta (liikennevalot)	

Järjestelmä voidaan toteuttaa nykyisellä tekniikalla valtioneuvoston yhteisessä Senaattori-palvelussa, joka on kaikkien ministeriöiden ja myös eduskunnan käytössä (ks. kaavio 6). Tek-

ninen alusta mahdollistaa, että kaikille näkyvät samat tiedot samaan aikaan. Tietoja voivat muokata ja päivittää kaikki käyttäjät ja tietoja voidaan lajitella esimerkiksi ministeriökohtaisesti tai valmisteluvaiheen mukaan, mikä saattaa vähentää ministeriöiden tarvetta omiin päällekkäisiin seuranta- ja raportointijärjestelmiin. Samojen tietojen näkyminen kaikille samanaikaisesti vähentää päällekkäistä työtä.

#### **VALTIONEUVOSTON SUUNNITTELUN JA RAPORTOINNIN TAVOITETILA 2011–2015**

*Valtioneuvoston suunnittelu luo yhteisen näkemyksen kansakunnan luotsaamiseksi hyvinvoivaan tulevaisuuteen tarvittavista olennaisista toimista. Valtioneuvoston suunnittelu siirtää hallituksen yhteisen näkemyksen tulevaisuudesta konkreettisiksi ja johdonmukaisiksi toimintamalleiksi ja hankkeiksi hallinnossa ja sen yhteistyöverkostoissa. Tietoon perustuva suunnittelu tuo tulevien sukupolvien äänen tämän päivän keskusteluun ja päätöksentekoon. Sukupolvivai-  
kutusten näkökulma on olennainen osa valtioneuvoston suunnittelua. Valtioneuvoston suunnittelussa katsotaan valtioneuvostoa ja sen ohjaamaa valtionhallintoa ja koko julkista hallintoa ja taloutta sekä yhteiskuntapolitiikkaa kokonaisuutena; tätä kokonaisuuden ohjaamista yli sektori- ja organisaatorajojen sanotaan politiikka- ja konserniohjaukseksi. Valtioneuvoston suunnittelu on konsernisuunnittelua, jossa taloutta ja toimintaa tarkastellaan yhdessä. Lainsäädäntöpolitiikka ja lainvalmistelun suunnittelu antaa eduskunnalle mahdollisuuden hyvin aikataulutettuun  
lainsäädäntötyöhön ja lainvalmistelijoille selkeät prioriteetit.*

*Suunnittelun oravanpyörä pysäytetään. Valtioneuvostossa on tarpeen keskittyä julkishallinnon yhteisen Suomi-strategian kannalta tärkeisiin suunnitelmiin, jotka samalla muodostavat hallituksen strategian. Hallituksen strategiaan kuuluvat valtiontalouden kehykset nykyistä laajempina julkistalouden kehyksinä ja Euroopan unionin edellyttämä Suomen vakausohjelma, hallituksen  
lainsäädäntöpolitiikkaa ja säädöshankkeita linjaava hallituksen  
lainsäädäntösuunnitelma sekä valtion ja kuntien suhdetta ja kuntien toteuttamisvastuulla olevien peruspalveluiden kehittämistä ja rahoitusta ohjaava peruspalveluohjelma. Valtioneuvostoon vietävistä sektorisuunnitelmista pääosin luovutaan. Valtioneuvoston periaatepäätöksille palautetaan kunnia hallituksen strategiaa useamman ministeriön toimialalla linjaavana vahvana ohjauspäätöksenä. Niitä annetaan harvoin ja vain kun hallituksella on painavaa yhteistä linjattavaa. Talousarvioesityksen perusteluissa olevien tulostavoitteiden asettamista käytetään aktiivisesti hallituksen strategian konkretisoinnissa. Valtioneuvoston strateginen suunnittelu on rohkeaa ja konkreettista: tavoitteet asetetaan arvioitavin kriteerein ja käyttämällä tunnuslukuja. Tunnusluvut ja arvioivat kriteerit kertovat aidosta poliittisesta valinnasta siitä, mitä oikeasti halutaan. Valtiokonsernin konserni- ja omistajaohjaus kuuluu omalle ministerille, valtioneuvoston kanslian "kansliaministerille", joka on pääministerin läheinen tuki.*

*Valtioneuvoston raportointi tukee hallituksen strategista ja poliittista sekä valtion- ja julkishallinnon operatiivista konsernijohtamista olennaisissa asioissa. Raportointia varten kehitetään ja otetaan käyttöön Findikaattorin ja Netra-portaalien pohjalta ajantasainen tietojärjestelmäkoko-  
naisuus, jossa saadaan eri käyttäjille erilaisia näkymiä yhteisistä tietovarastoista. Strategisia raportteja käsitellään tulkittuina hallituksen ja sen ministerivaliokuntien ja erikseen kansliapääl-  
liköiden tilannekuvaistunnoissa.*

*Valtioneuvoston raportointi tuo elävän lisän suomalaiseen demokratiaan ja parlamentaariseen keskusteluun. Eduskunnan valiokuntien käyttöön saadaan helposti valtioneuvoston raportointi-  
järjestelmästä hyviä tietokatsauksia eduskunnan kannalta kiinnostavista asioista. Uudistettu ja yhdistetty hallituksen toimenpide- ja tilinpäätöskertomus on tiivis paketti, joka kiinnostaa yleis-  
söä ja eduskuntaa. Siinä hallitus kertoo strategiansa toteutumisesta, politiikkansa onnistumisista ja epäonnistumisista sekä kansakunnan tilasta julkisesta taloudesta indikaattoreilla ja tietoa tulkiten. Valtion konsernitilinpäätös on osa kertomusta. Valtiokonsernin omistajapolitiikasta ja sen tuloksista raportoidaan eduskunnalle kaikki valtiokonsernin osakkuusyhtiöt, liikelaitokset ja rahastot kattavassa omistajaohjauskertomuksessa.*

*Tuomas Pöysti, pääjohtaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto*

## **6.2 Strategisten poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien vastuut**

Poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien organisointivaihtoehtoja tulisi käsitellä huolellisesti jo hallitusohjelmasta ja poikkihallinnollisista prioriteeteista päättämisen yhteydessä. Niiden organisoimisessa on perusteltua käyttää tähänastista enemmän **erilaisia muotoja** sisäl-

löstä ja koordinaation tarpeesta riippuen. Kahden viime vaalikauden aikana käytössä ollut politiikkaohjelma-konsepti on yksi vaihtoehto. Asiasisällöstä riippuen poikkihallinnollisuutta voidaan vahvistaa myös muilla, joko poliittisen tason tai virkamiestason järjestelyillä. Osana hallituksen strategisia toimintaperiaatteita onkin syytä määritellä, tarvittaessa tapauskohtaisesti, poikkihallinnollisen koordinaation periaatteet ja eri toimijoiden roolit.

**Poikkihallinnollisista politiikkaohjelmista** on kertynyt kokemusta kahdelta hallituskaudelta. Nykymuodossaan politiikkaohjelmaa on pidetty liian heikkona tapana koordinoida horisontaalisia asiakokonaisuuksia, ja sitä onkin tarpeellista ja mahdollista kehittää huomattavasti nykyistä tehokkaammaksi. Siten se voi jatkossa tarjota erilaisine variaatioineen sopivan työkalun, kun halutaan toteuttaa aidosti poikkihallinnollisia kokonaisuuksia ja ottaa niihin mukaan toimijoita myös muualta kuin valtionhallinnon piiristä tai vaikuttaa yhteiskuntaan ja sen toimijoihin ohjelmien avulla.

Poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien organisointi- ja toimintamuotoja on mahdollista ja tulee tuoreiden arvioiden perusteella vahvistaa nykyisestään eri tavoin. Onnistuneen politiikkaohjelman, kuten muunkin poikkihallinnollisen politiikkakokonaisuuden, edellytys on, että sillä on riittävän **selvä tavoite**, joista vallitsee poliittinen yhteisymmärrys. Politiikkaohjelma ei ole oikea työkalu ratkaisemaan vaikeita yksittäisiä poliittisia kiistoja. Politiikkaohjelman avulla voidaan toimia yli sektorirajojen ja nostaa keskusteluun sekä tunnistaa uusia kysymyksiä, teemoja ja tehtäviä. Politiikkaohjelman tai vastaavan kokonaisuuden pääasiallisia tavoitteita määriteltäessä on huomioitava, etteivät ”maailmoja syleilevän” laajat tai toisaalta vain yhtä sektoria koskettavat kysymykset ole erityisen organisoinnin kohteeksi nostettavien politiikkakokonaisuuksien toteuttamisen kannalta sopivia teemoja, vaan fokuksen tulisi olla selkeästi rajattu, lähtökohtaisesti horisontaalinen ja tarvittaessa ripeästi toimeenpantavissa.

Politiikkaohjelmien ja vastaavien muotojen tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi ja eri ohjelmien päällekkäisyyksien välttämiseksi on selvitettävä valittuihin teemoihin liittyvät, jo vireillä tai käynnissä olevat hankkeet ja toimenpiteet. Politiikkaohjelmien tarkemmasta sisällöstä tulisikin päättää vasta hallituksen nimittämisen jälkeen esimerkiksi hallituksen strategian yhteydessä. Ohjelmille olisi kuitenkin annettava virallinen asema ja perusta viimeistään hallitusohjelmaa tarkentavassa strategia-asiakirjassa. Politiikkaohjelmakonseptin joustavuutta on tarpeen lisätä, eikä niitä tulisi sitoa suoraan esimerkiksi koko hallituskauteen, vaan niiden tulisi tukea hallituksen tarpeita reagoida muuttuviin tarpeisiin nopeasti ja tehokkaasti. Politiikkaohjelmia tulisi siten voida käynnistää joustavasti myös vaalikauden aikana ja lisäksi tulisi harvita myös mahdollisuutta vaalikausien yli jatkuvaan ohjelmaan.

Poikkihallinnollisen politiikan onnistumisen kannalta keskeisiä tekijöitä ovat onnistunut **fokusointi ja ohjelmallisen kokonaisuuden rahoitus**. Jatkossa poikkihallinnollisten kokonaisuuksien fokus, tavoitteet ja resurssien tarve on otettava paremmin huomioon rahoitusta suunnattaessa. Yhtenä mahdollisuutena on, että **hallituskauden jakamattomasta varauksesta** varataan poikkihallinnollisille politiikkakokonaisuuksille rahoitusta, joka mahdollistaisi uusien ohjelmien käynnistämisen myös hallituskauden aikana. Ohjelmilta voidaan myös edellyttää rahoituksen uudelleen kohdennusta ja sen käytön tehostamista.

Nykyisten politiikkaohjelmien ongelmana on ollut resurssien löytäminen sektorirajat ylittäviin hankkeisiin, kun ohjelmien omat budjetit ovat olleet pieniä. Politiikkaohjelmien ja vastaavien tarvitsemat, sektorirajat ylittävät voimavarojen uudelleen kohdennukset tulisi päättää hallituksen tasolla, jos politiikkaohjelman tavoitteiden toteuttamisen tärkeydestä ja niihin suunnattavien resurssien merkittävydestä vallitsee yksimielisyys. Politiikkaohjelmien poliittista koordinoimista tulisi mieluiten käsitellä olemassa olevissa ministeritason yhteistyöelimissä asettamatta niille erillisiä ministeriryhmiä.

Politiikkaohjelmien tuloksellisuuden kannalta olisi jatkossa pohdittava, miten hallinnonaloja voidaan nykyistä paremmin kannustaa horisontaaliseen työskentelyyn ja miten hankkeiden tuloksellisuuden seuranta voidaan kehittää tukemaan horisontaalisten tavoitteiden saavuttamista. Politiikkaohjelmien tavoitteiden kytkeminen **ministeriö- ja virastotason tulosta-**

**voitteisiin** ja tavoitteiden realisoituminen tulossopimuksissa on keskeistä ja tämän toteutusta olisi seurattava paremmin jatkossa.

**Poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien organisoinnissa** voidaan käyttää erilaisia malleja (vrt. kaavio 7). Organisointimallin valinnassa **ratkaisevaa on, minkä luonteen politiikkakokonaisuuden halutaan olevan ja mikä on sen poliittinen tavoite**. Tavoite ja toiminnan luonne määrittävät yhtäältä sitä, miten poliittisen ja asiantuntijavalmistelun johtaminen ja koordinointi tulisi järjestää ja toisaalta missä määrin politiikkakokonaisuus tarvitsee resursseja ja siitä vastaava organisaatio toimivaltaa. Tilanne on erilainen riippuen siitä, onko kyseessä:

- Laaja uudistus tai merkittävän yhteiskunnallisen ongelman ratkaiseminen
- Tietyn yhteiskunnallisen tavoitteen edistäminen ja kehityksen vahvistaminen tai
- Jo olemassa olevien (esim. hallitusohjelmassa määriteltyjen) linjausten konkreettinen toimeenpano.

**Kaavio 7** Poikkihallinnollisen politiikkakokonaisuuden vaihtoehtoisia organisointimalleja.

POLIITTINEN TAVOITE JA TOIMINNAN LUONNE	Malli	Poliittisen valmistelun johtaminen	Asiantuntijavalmistelun johtaminen	Tarve muodolliseen toimivaltaan
Laaja uudistus tai ongelman ratkaiseminen Esim. terveydenhuollon kokonaisuudistus	1. OHJELMAMINISTERI-MALLI = Vahvan poliittisen ohjauksen malli	Ministeri (OTO tai päätoiminen ohjelmaministeri ilman muita vastuita) + oma erillinen minry	Ohjelmaministerin valtiosihteeri + asiantuntija projektipäällikkönä	Ei välttämättä, mutta esim. budjettiesityksiin ja säädösmuutosten esittelyyn ehkä
Edistäminen – suunnan muuttaminen tai kehityksen vahvistaminen Esim. yrittäjyyden edistäminen	2. PALOPUHUJAMALLI = Hallituskauden mittainen politiikkaohjelma, painottaen joko ohjelmajohtajan tai "keulakuva-ministerin" roolia  3. URAKKAMALLI = Hallituskautta lyhyempi politiikkaohjelma, esim. 2v.	"Keulakuva"-ministeri OTO + olemassa oleva minry-valiokunta	Asiantuntija-ohjelmajohtaja	Ei
Olemassa olevien poliittisten linjausten toimeenpano Esim. luonnonvara-ohjelma, metsäohjelma	3. TOIMENPIDE-OHJELMA;	Ministeri, jolla määrärahaa ja toimivaltaa OTO + olemassa oleva minry-valiokunta	Asiantuntija-ohjelmajohtaja	Tarvitaan

Laajan **yhteiskunnallisen uudistuksen** valmistelu ja läpivienti edellyttävät vahvaa poliittista otetta. Tätä voidaan vahvistaa siten, että politiikkakokonaisuus on yksiselitteisesti jonkun ministerin käsissä ja hänen keskeinen tehtävänsä. Harkittavaksi voi tulla myös päätoimisen ohjelmaministerin nimeäminen hallitukseen kyseistä politiikkakokonaisuutta varten. Samassa linjassa ohjelman virkamiesvalmistelun ohjelmajohtajana voisi toimia ohjelmaministerin valtiosihteeri, mikä korostaisi myös ohjauksen poliittisuutta. Valtiosihteeriä voisi avustaa virkamiesprojektipäällikkö. Riippuen siitä, kuinka "tyhjältä pöydältä" uudistusta joudutaan valmistelevaan, ovat tällaisen uudistuskokonaisuuden johtamiseen liittyvät kysymykset, kuten tarve muodolliseen toimivaltaan ja rahoitukseen erilaisia. Konkreettisten tulosten aikaansaaminen edellyttäneen toimivaltaa budjettiesitysten ja säädösmuutosten esittelyyn. Tällaista toimintamallia voidaan kustua **ohjelmaministerimalliksi**. Esimerkkinä tämänkaltaisen organisoinnin kohteesta voisi olla vaikkapa laaja terveydenhuollon kokonaisuudistus, laajan tuotantorakenteen uudistuksen edellyttämät toimet tms. Usean ministeriön toimialaan kuuluvat ratkaisut ja rahoituspäätökset ohjelmaministeri voisi esitellä kokonaisuuksina ns. esittelylupamenettelyn avulla. Tällainen menettely voisi tapahtua nykyisten säädösten puitteissa.

Tietyn **yleisen tavoitteen edistämiseen** tähtäävä ohjelmakokonaisuus on luonteeltaan lähellä nykyisiä politiikkaohjelmia. Tällaisen kokonaisuuden organisoinnissa voidaan hyvin käyttää nykyistä politiikkaohjelman organisointimallia, vahvistaen sitä muun muassa selkeällä

fokusoinnilla ja rahoituksella. Poliittikaohjelma voi olla koko hallituskaudelle asetettu tai lyhyempi. Hallituskauden mittaisessa poliittikaohjelmassa korostuu sitä johtavan ohjelmajohtajan persoona ja hänen kykynsä mobilisoida eri sektoreiden toimijoita yhteisen tavoitteen edistämiseen, esiintyä asian keulakuvana sekä ”julistaa” ja perustella asian tärkeyttä muun muassa julkisuudessa. Hallituskauden mittaista poliittikaohjelman toimintamallia luonnehtii kenties parhaiten nimitys ”**palopuhujamalli**”. Esimerkkiteema tämän kaltaiselle mallille voisi olla yrittäjyyden edistäminen. Palopuhujamallissa muodollinen toimivalta esimerkiksi merkittäviin määrärahoihin ei liene onnistumisen ehdoton ehto.

**Hallituskautta lyhyempää poliittikaohjelmamallia** luonnehtii sen **urakkaluonteisuus**.

Urakkamallissa todennäköisesti tarvitaan nopeita toimenpiteitä, joita varten ratkaisevaa on, että ohjelman käytössä ovat tarpeelliset resurssi- ja toimeenpanovaltuudet. Esimerkkinä urakkaluonteisesta ohjelmasta voidaan pitää kuluneella vaalikaudella toteutettua strategista metsäohjelmaa. Jossain tilanteessa saatetaan haluta ottaa merkittävä askel eteenpäin tietystä kauan hirtänneessä ja hitaasti edenneessä asiassa, kuten työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen tai terveyserojen kaventaminen. Myös tässä mallissa urakan virkamiesjohto on avainasemassa. Silti urakkaohjelmalla olisi hyvä olla myös ”keulakuvaministeri”, joka kantaa asiakokonaisuuden edistymisestä poliittisen vastuun oman salkkunsu ohella.

Urakkamalli on lähellä ajatusta **toimenpideohjelmasta**. Tässä olisi kyse poliittikateemasta, jossa on jo esimerkiksi hallitusohjelmassa tai aiemmissa periaatepäätöksissä ja vastaavissa olemassa riittäviksi katsotut linjaukset. Toiminta kohdistuu linjausten käytännön toteuttamiseen, mihin on oltava käytössä myös määrärahat.

Edellä on kuvattu pelkistään **vaihtoehtoisia toimintamalleja**. Poliittikateema voidaan toteuttaa myös yhdistämällä mallien piirteitä. Olennaista keinojen valinnassa on, millaisia tuloksia ohjelmalliselta toiminnalta odotetaan. Esimerkiksi työperäisen maahanmuuton poliittikateema voidaan virittää joko niin, että tavoitteena on muokata pitkäjänteisesti maaperää kehitykselle jatkossa tai voidaan haluta tehdä nopeita päätöksiä asiassa. Toisaalta jokin uusi poliittikateema, kuten luonnonvarapolitiikka voi olla luonteeltaan enemmän jo olemassa olevia toimintoja kokoava, jolloin se on syytä luonnehtia enemmänkin toimenpideohjelmaksi tai sen osalta voidaan haluta käynnistää kokonaan uudenlaisia toimia, jolloin se lähentelee urakkaluonteista ohjelmaa. Ohjelmakokonaisuus on varustettava muodoltaan odotuksia vastaavaksi.

Kun tässä tarkoitettu poikkihallinnolliset poliittikakokonaisuudet nousevat hallitusohjelmasta, on kaikissa tapauksessa huolehdittava siitä, että niillä on:

- o selkeä tavoitteen määrittely ja fokus
- o luonteensa mukaisesti määräytyvät riittävät resurssit
- o oikealla painoarvolla toimiva johto ja
- o selkeä oma ohjelmaorganisaatio, joka erottaa ne tavanomaisesta ministeriöhallinnosta.

Yhtenä poikkihallinnollisen poliittikakokonaisuuden organisointimahdollisuutena on syytä pitää myös perinteistä **komiteamallia**. Komitea voi olla kokoonpanoltaan korostetun poliittinen, esimerkiksi parlamentaarinen komitea tai enemmän asiantuntijapainotteinen. Joka tapauksessa sillä on oltava valmisteluapuna eri näkökulmia edustava sihteeristö. Myös yksi mahdollisuus on asiakokonaisuus, jota varten on tarpeen organisoida hyvin korkean tason asiantuntijoista koottu elin, eräänlainen ”viisaitten komitea”. Tällainen voi tulla kyseeseen teemassa, joka on esimerkiksi kysymyksenasettelultaan monimutkainen ja monitahoinen ja jossa tarvitaan korostetusti uuden innovointia.

### 6.3 Politiikkaohjelmien tai vastaavien organisointi

Kysymys poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien vetäjien, kuten ohjelmajohtajien statuksesta on ohjelman läpiviennin edellytysten kannalta keskeinen. Nykyisten politiikkaohjelmien ohjelmajohtajat katsovat kokemuksensa perusteella, että poliittisesti nimitetty poikkihallinnollinen valtiosihteeri, joka toimisi ohjelmajohtajana, voisi olla yksi toimiva ratkaisu. Kokoonpano, jossa ohjelmajohtajana toimiva valtiosihteeri kantaisi vastuun poikkihallinnollisesta kokonaisuudesta, ja politiikkaohjelmasta vastaavalla ministerillä olisi kyseessä oleva ohjelmakokonaisuus lisänä ministerisalkussaan, vahvistettaisiin politiikkaohjelmien statusta ja selkeytettäisiin mandaattia osallistua ohjelman kannalta keskeiseen valmisteluun.

Politiikkaohjelmasta vastaavan ministerin nimeämisessä voitaisiin toimia nykyistä luovemmin, eikä suora sektorikytkentä olisi aina välttämätön. Ohjelmasta vastaavien ministereiden nimikkeiden käyttö voisi jäljitellä nykykäytäntöä (tasa-arvoministeri, omistajaohjausministeri jne.). Ohjelmajohdon välittömään alaisuuteen tulisi osoittaa tarvittavat asiantuntijaresurssit ministeriöistä ja tarvittavilta muilta tahoilta ohjelman valmistelutyöhön ja ohjaustoimiin nykyistä vahvemmin. Yhtenä mahdollisuutena voisi olla Hollannissa kokeiltu ns. virtuaaliministeriömalli.

Politiikkaohjelman ja vastaavan politiikkakokonaisuuden läpiviemisen kannalta kysymys ohjelman organisatorisesta sijainnista ei ole yhdentekevä. Nykyisten politiikkaohjelmien sijainti sektoriministeriöissä vähentää niiden horisontaalisuutta, mutta lisää substanssin syvyyttä. Toisaalta sijainti ministeriössä mahdollisimman lähellä ohjaavaa ministeriä on etu, josta kannattaa pitää kiinni. Tosin ministeriötasolla politiikkaohjelma saatetaan joissain tapauksissa kokea uhaksi resurssien ja tarpeiden näkökulmasta. Jos ohjelmajohtajan status olisi jatkossa valtiosihteeri, hallinnollisesti luontevana sijoituspaikkana voi olla myös valtioneuvoston kanslia. Tässäkin tapauksessa politiikkaohjelman ja ohjelman toiminnot voitaisiin edelleen fyysisesti sijoittaa ohjelmaan nimetyn vastuuministerin ministeriöön. Politiikkaohjelman henkilöstöresursseja voidaan järjestää myös niin, että henkilöstöä kootaan eri ministeriöistä ja he työskentelevät osa-aikaisesti politiikkaohjelmalle tai vastaavalle ja osittain sektoriministeriöilleen. Heillä olisi tällöin oikeus ja velvollisuus satsata ohjelmaan, jolloin ei oltaisi niin paljoa ministeriöiden arkisen sitoutumisen varassa.

#### **POIKKIHALLINNOLLISEN POLITIIKAN KOORDINOINTI**

*Siiloutunut hallinto on tosiasia, joka estää monen hyvän yhteisesti lausutun tavoitteen ja aikomuksen toteutumisen. Asioiden venyminen ja vanuminen ei johdu pahasta tahdosta, vaan riittävän vahvan yhteisen agendan puuttumisesta, puutteellisesta priorisoinnista ja luonnollisesti niukkoihin resursseihin liittyvästä reviirinvarjelusta.*

*Yhteiskunnallinen valvutuneisuus ja keskeisten sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien tunnistaminen on varmaan korkealla tasolla kaikissa ministeriöissä. Ongelmia halutaan ratkoa ja käynnistämällä ohjelmia ja hankkeita ko. hallinnonalan näkökulmasta. Näin syntyy osittain päällekkäisten ohjelmien joukko, joiden "omistajuus" yhteisillä alueilla ei ole selkeä ja voi pahimmillaan aiheuttaa mustasukkaisuutta.*

*Em. ongelman purkautuminen lähtee liikkeelle hallitusohjelman selkeistä prioriteeteista, niiden ratkaisemiseen varattavista taloudellisista ja henkilöstöresursseista ja selkeästä vastuunjaosta. Kuka on vastuuministeri, mikä on vastuullinen ministeriryhmä ja mikä on valmisteluprosessi. Se voi olla politiikkaohjelma, valtiosihteerivetoinen työryhmä tai muu tarkoitukseen sopiva menettelytapa. Hallitusneuvottelijoilla tulisi olla tiedossa, mitä valmistelua on jo tehty tai vireillä koskien ohjelman prioriteetteja.*

*Valtioneuvoston tasolla on oltava koko hallituskauden ajan selkeä kuva siitä, mitä poikkihallinnollisia ohjelmia tai hankkeita jo hallitusohjelmassa tai sen jälkeen pidetyssä politiikkariihessä päätettyjen lisäksi on tarkoitus käynnistää. Kansliapäälliköt ovat toimiva esiraati käymään määraajoin läpi – esimerkiksi 2 kertaa vuodessa – ministeriöidensä keskeiset ja laajat ohjelma- ja hankesuunnitelmat, koordinoimaan ja poistamaan turhat päällekkäisyydet.*

*Maija Perho, ohjelmajohtaja, Terveystieteiden politiikkaohjelma*



## 6.4 Politiikkakoordinaatio poliittisella ja virkamiestasolla

Poliittisen, koko hallituksen tasoisen koordinaation osalta hallituksen yhteisen päätöksenteon **muodolliset menettelytavat**, eli istuntomenettelyt, on määritelty lainsäädännössä ja niillä on omat vakiintuneet menettelynsä. Hallituksen iltakoulu ja neuvottelumenettely ovat käytössä, kun tarvitaan linjaavaa poliittista yhteensovittamista ennen muodollista päätöksentekoa. Kaikkein kiistanalaisimmat ja ristiriitaisimmat poliittiset kysymykset koordinoidaan nykyisin hallituspuolueiden puheenjohtajien kesken ilman muodollisia menettelyjä ja esittelyjä. Osana KOKKA-hanketta on nostettu keskusteluun hallituspuolueiden puheenjohtajien kokoontumisten, tällä vaalikaudella ns. kvartettimenettelyn systemaattisempi ja avoimempi käyttö.

Poikkihallinnollisten kysymysten käsittelyyn on hallituksella olemassa useita foorumeita kuten lakisääteiset ministerivaliokunnat ja vakiintuneet ministeriryhmät. KOKKA-hankkeen aikana esille on kuitenkin noussut paineita ministeritason säännönmukaisten yhteistyöryhmien vähentämiseen muun muassa aikataulupaineiden takia. Tämä nostaa esille kysymyksen **valtio-sihteerien** roolista ja tähänastista tiiviimmästä yhteistyöstä asioiden yhteensovittamisessa. Poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistamiseksi on tarpeen vahvistaa myös **virkamiestasoon** yhteistyö- ja koordinaatiomuotoja. Näistä keskeisin on **kansliapäälliköiden yhteisö**.

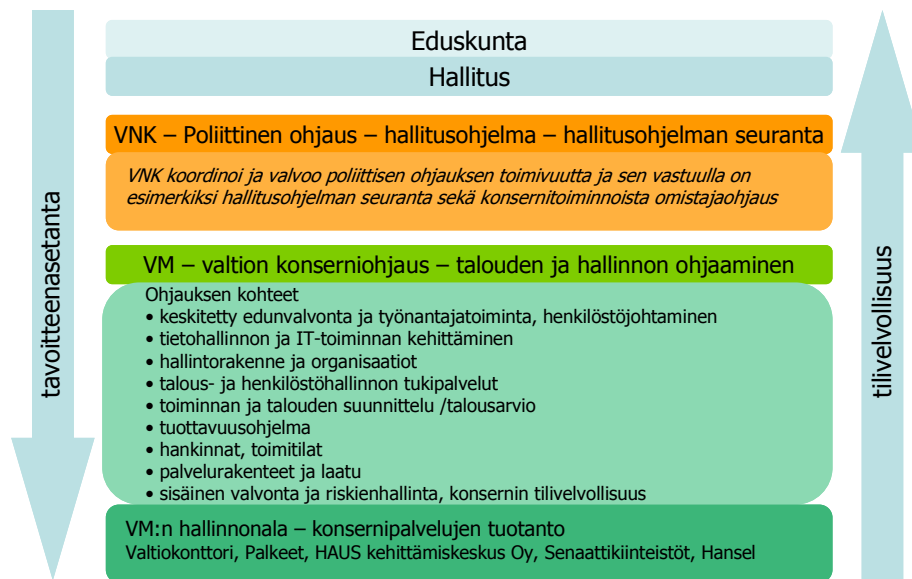
Kansliapäälliköiden yhteisön koordinaatiokapasiteettia on mahdollista käyttää nykyistä tehokkaammin. Tämä edellyttää yhteistyön intensiteetin lisäämistä, esimerkiksi lisäämällä kansliapäälliköiden säännönmukaista kokoontumista (nykyisin kuukausittain, jatkossa esim. viikoittain), tai lisäämällä teemapohjaisten kansliapäällikköryhmien säännönmukaista kokoontumista. Lisäksi on nostettu esille kysymys kansliapäälliköiden yhteisön puheenjohtajuudesta ja yhtenä vaihtoehtona on esitetty kiertävää puheenjohtajuutta.

Kansliapäälliköiden roolia hallituksen strategian konkretisoinnissa voitaisiin vahvistaa edellä kuvatun hallitusohjelman seurannan myötä. Lisäksi kansliapäälliköillä on merkittävä rooli **poikkihallinnollisten kokonaisuuksien valmisteluvastuista** sopimisessa sekä tietopohjan kokoamisessa. Kansliapäälliköille sopii myös hallitusohjelmasta johdettavan strategian asiantuntijavalmistelun ja -koordinaation organisointi ja kytkeminen organisaation muuhun toimintaan, samoin hallituskauden strategisen agendan aikataulutus.

Hallituksen vuosittaisen strategiaistunnon valmistelun koordinointi olisi luontevasti kansliapäälliköiden yhteinen tehtävä yhteistyössä valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön kanssa. Tähän kuuluu myös lainsäädäntösuunnitelman strategisten lainsäädäntöhankkeiden ja politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin koordinoiva käsittely. Kansliapäällikköyhteisön työskentelyn vahvistaminen edellyttää luonnollisesti sen valmistelukapasiteetin ja sihteeristön resursoinnin ja organisoinnin vahvistamista.

Politiikkakoordinaation kokonaisuuteen kuuluu myös **valtion konserniohjaus**. Sillä tarkoitetaan valtiovarainministeriön tuoreen työryhmäraportin mukaan sellaisia valtioneuvostotasoisia tai kaikki ministeriöt, virastot ja laitokset kattavia ohjaus- ja johtamismenettelyjä ja yhtenäisiä periaatteita, joilla pyritään edistämään kokonaisuuksien hallintaa, poikkihallinnollisuutta, tuloksellisuuden varmistamista sekä tuottavuutta ja kustannustehokkuutta hallinnon päätöksenteossa ja päätösten toimeenpanossa. Valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö ovat tämän mukaan keskeisiä konserniohjaustahoja. VNK:lle kuuluvat muun muassa poliittisen ohjauksen toimivuuden koordinointi, hallituspolitiikan tehokkaan toimeenpanon varmistaminen ja hallitusohjelman seuranta. Valtiovarainministeriölle puolestaan kuuluu valtion konserniohjaus talouden ja hallinnon osalta. Kansliapäällikkökokouksella on keskeinen rooli konserniohjauksen yhteensovittamisessa.

**Kaavio 8** Konserniohjauksen nykytila.



Lähde: Valtiovarainministeriö.

OECD:n tekemässä Suomen hallinnon maa-arvioinnissa kiinnitetään huomiota hallituksen strategisen ja taloudellisen ohjauksen erillisyyden lisäksi myös **tulosohjauksen irrallisuuden strategisesta suunnittelusta**. Vaikka julkisessa hallinnossa on kiinnitetty paljon huomiota strategiseen suunnitteluun, yhteistä sitoutumista siihen haittaa poikkihallinnollisen yhteistyön puute strategisten painopisteiden muotoilussa ja soveltamisessa. Tulosohjauksessa kootaan virastoilta, laitoksilta ja ministeriöiltä tuotostiedon lisäksi vaikuttavuustietoa, mutta tämän tiedon käyttötarkoitus jää epäselväksi. Tulosohjaus ei yhdistä virastojen toiminnallisia tavoitteita riittävästi koko hallintoa ohjaaviin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. OECD-maa-arvioinnin mukaan tulosohjauksen puutteet ja hallinnon siilomainen toiminta johtavat pahimmillaan toiminnan tuloksellisuuden osaoptimointiin kokonaishyödyn kustannuksella.

Hallitusohjelmapirosessin, budjettiprosessin ja tulosohjauksen välisen yhteyden puute on epäkohta, joka:

- on synnyttänyt kuilun strategisten politiikkatavoitteiden asettamisen ja niiden toimeenpanon välille rajoittaa kykyä keskittää resursseja hallitukselle tärkeimpiin alueisiin ja johtaa siihen, että prioriteettien muuttuessa määrärahat ovat edelleenkin siellä minne ne on alun perin päätetty.
- hallitusohjelman tavoitteiden ja uudistusten tehokas toimeenpano estyy eikä aikaansaada parasta mahdollista vaikuttavuutta.

Julkisen talouden näköpiirissä oleva tilanne vaatii paitsi vahvaa politiikkakoordinaatiota myös hallinnon muutos- ja toimeenpanokyvyn parantamista. Ohjausmenettelyjä – ennen muuta tulosohjausta – on kehitettävä joustavammiksi ja poikkihallinnollisuutta tukeviksi. Yhteisen tahtotilan pohja luodaan hallitusohjelmalla ja hallituksen keskeisten arvojen kirjaamisella. Yhteisen tahtotilan saavuttamisessa avaintekijä on **tukea muutosta onnistuneeseen toimeenpanoon asti**. Tämä vaatii saumattomamman ja jatkuvan yhteyden strategia-, budjetti- ja tulosohjausprosessien kesken, samoin konserniohjauksen vahvistamista. Toimivan konserniohjauksen ja -johtamisen tulee päästä yhä enemmän irti hallinnonala- ja tasokohtaisesta tarkastelusta parhaan mahdollisen yhteiskunnallisen kokonaisvaikuttavuuden aikaansaamiseksi.

Hallituksen strategian tehokas jalkautus käytännön toimeenpanoksi edellyttää, että

- Julkisen hallinnon strateginen ohjaus, hallitusohjelman seuranta sekä budjetti- ja tulosohjaus kytketään nykyistä kevyemmäksi, yhtenäisesti jatkuvaksi prosessiksi, jolla yhteinen tahtotila välitetään koko hallintoon.
- Tulosohjaus on jatkossa strategisempaa, poikkehallinnollisempaa, tukee hallitusohjelman ja hallituksen strategian tehokasta toimeenpanoa sekä kytkeytyy systemaattisesti osaksi ohjausjärjestelmien muodostamaa kokonaisuutta.

Hallitusohjelmasta saadaan parhaassa tilanteessa selkeät toimintaohjeet myös niiden hallituskauden hallintoon, rakenteisiin ja ohjaukseen liittyvien strategisten kehittämistoimenpiteiden perustaksi, joita tarvitaan strategisuuden, horisontaalisuuden ja ketteryyden vahvistamiseksi.

## 6.5 Ennakointikyky, tilanneherkkyys ja ketteryys

Yhteiskunnassa kohdataan yhä nopeammin muuttuvia olosuhteita. Globaalit ilmiöt, talouden mekanismit ja verkostoitunut maailma aiheuttavat vaikeita tilanteita päätöksentekijöille, kun nopeasti muuttuviin ja yllättäviin tilanteisiin pitää pystyä vastaamaan nopeasti.

Hallituksen vuotuinen strategiaprosessi tarjoaa jatkossa mahdollisuuden paneutua ainakin kerran vuodessa hyvin valmistellun tilannetiedon pohjalta tarkastelemaan hallitusohjelman mahdollisia uudelleensuuntaamis- ja tarkistustarpeita. Tämän lisäksi on tarvetta vahvistaa tilanneherkkyttä muutoinkin: yhtäältä tarvitaan varautumista **nopeasti** eteen tuleviin ilmiöihin (tilannekuvatoiminta) ja toisaalta **pitkän aikavälin muutostekijöiden** (trendit, heikot signaalit, vaihtoehtoiset kehityskuvat) tunnistamista ja arviointia sekä Suomen että kansainvälisen toimintaympäristön osalta.

**Ennakointityö** keskipitkällä ja pitkällä aikaperspektiivillä on olemassa olevan tiedon perusteella analyysia ja arvioita tulevasta. Sen tavoitteena on hahmottaa tulevaisuuden suuria kehityslinjoja, tunnistaa heikkoja signaaleja ja paikantaa riskejä sekä mahdollisuuksia. **Tilannekuvatoiminta** taas käsittelee ajankohtaistietoa, eli tietoa olemassa olevasta (tilastot, tietokannat, media jne.) ja sen aikajänne on nykyhetkessä ja menneessä.

Valtioneuvoston tulevaisuutta koskeva tietämys on pohjautunut, paitsi eri tahoilla kotimaassa, kansainvälisissä organisaatioissa ja muissa maissa tehtyihin arviointeihin ja ennakointeihin sekä tutkimuksiin, myös ministeriöiden ennakointitoiminnan tuloksiin sekä valtioneuvoston tulevaisuusselontekoihin. Ennakoinnin avulla parannetaan valmiutta varautua ja vaikuttaa tulevaan kehitykseen ja uusiin ilmiöihin. Sen merkitystä korostaa kansainvälisen toimintaympäristön epävakaus, mikä edellyttää Suomelta yhä suurempaa ketteryyttä mahdollisuuksien hyödyntämiseksi ja uhkien torjumiseksi. Ennakoinnin tarve korostuu muun muassa EU-politiikassa. Eri politiikka-alojen kehitystä muissa EU-jäsenvaltioissa sekä EU-instituutioissa on seurattava, jotta päätöksenteko Suomessa olisi oikea-aikaista ja tehokasta.

Suomessa on nykyään tietyt, jo melko vakiintuneet muodot ennakointitiedon valmistelulle ja prosessoinnille. Kerran vaalikaudessa laaditaan hallituksen tulevaisuusselonteko eduskunnalle. Ministeriöiden edustajista koottu valtioneuvoston ennakointiverkosto toimii hallituskausittain ja ministeriöt valmistelevat hallitusvaihdoksen alla tulevaisuuskatsauksensa. Ministeriöiden strategiatyö on pitkän aikavälin kehitysarviota. Eräisiin muihin maihin verrattuna meillä taas heikkojen signaalien ”nuuskiminen” ja arviointi on vielä varsin kehittymätöntä ja kuuluu tulevaisuuden kehittämiskohteisiin.

## **HALLITUSTYÖSSÄ TARVITAAN UUDENLAISTA ENNAKOINTIA JA TILANNEHERKKYYTTÄ**

*Mitä on ennakoitava nyt, kun Suomen talouden kasvudynamiikka on murroksessa?*

*Ennakointiaineistoksi ei kelpaa laajasta materiaalista koostuva infoähkypaketti, vaan tarvitaan huolellisesti harkittua, helposti käytettävissä olevaa ja vaivattomasti ymmärrettävää tilannekuva-aineistoa. Globaalin talouden toimintaympäristön muutoksia on arvioitava reaaliaikaisesti, samoin Suomen talouden kilpailukyvyyn kehitystä ja tuotantorakenteen muutoksia. Näiden rinnalla on arvioitava sosiaalisen kehityksen laukeamispisteitä. Ennakoinnilla voidaan luoda edellytyksiä rakenteellisten uudistusten läpiviennille, toistaiseksi tätä on haitannut etukäteisvalmistelun vajavaisuus ja sektorikohtainen siiloutuminen. Avoin verkostovalmistelu on onnistuneen ennakkoinnin edellytys.*

*Uudella konseptilla tilanneherkkyyttä ja ketteryyttä*

*Globaali toimintaympäristö ei enää kerta kaikkiaan pysy neljää vuotta muuttumattomana, ja hätäisesti koostetun nelivuotisen hallitusohjelman toteuttaminen sivuille vilkuilematta ja kehyksellä jäädytetty pakkokapalo ovat jäänteitä menneestä maailmasta. Meidän on päästävä irti sektorikohtaisesta siiloutumisesta ja hallinnonalakohtaisesta jatkuvuuden periaatteesta. Tilalle tarvitaan hallituksen horisontaalista, hallinnonrajat ylittävää ja yhteiskunnan eri osa-alueiden välisiä riippuvuuksia huomioon ottavaa ketterää päätöksentekoa. Tarvitaan myös uusi kasvu- ja kehitysstrategia, jota arvioidaan jatkuvasti. Hallituksen vuosittaisessa strategiaistunnossa (tammi-helmikuun vaihteessa) tarkistetaan tilannekuva ja tehdään nopean reagoinnin edellyttämät päätökset. Tarvittaessa, jos toimintaympäristössä tapahtuu radikaali muutos, kutsutaan hallituksen tilannekuvaistunto koolle välittömästi. Monimuotoisesta uudesta politiikkaohjelmakoneesta kehitetään horisontaalisen valmistelun ketterä valmistelukone, jolle annetaan myös resurssivaltaa. Menokehykseen varattavalla kohdentamattomalla osuudella luodaan edellytyksiä ketterälle reagoinnille.*

*Anssi Paasivirta, johtaja, työ- ja elinkeinoministeriö*

**Tulevaisuuselontekotyön** kehittämismahdollisuuksia käsitellyt työryhmä esitti vuonna 2007 muun muassa, että tulevaisuuden keskeisten kysymysten käsittely eduskunnan ja hallituksen välisenä vuoropuheluna on toimintamalli, jota on perusteltua jatkaa ja vahvistaa ja käyttää siinä selontekomenettelyä. Tulevaisuuselonteon tarkastelun kohteena tulisi olla laaja-alainen, monia yhteiskunnan sektoreita ja hallinnonaloja koskettava tulevaisuuden ydinkysymys tai kysymysten joukko. Tulevaisuuselonteko kertoisi hallituksen pitkän aikavälin, vähintään yli vaalikauden ulottuvan vision tarkasteltavana olevasta ilmiöalueesta ja esittelisi tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat strategiat ja toimenpidelinjaukset. Tulevaisuuselonteko tulisi antaa eduskunnalle viimeistään toisen hallitusvuoden syksyllä. Selonteko voi tällöin palvella politiikan suuntaamista hallituskauden puolivälin tienoilla.

**Valtioneuvoston ennakointiverkosto** on toiminut ministeriöiden välisen ennakointiyhteistyön foorumina. Verkosto on laatinut ministeriöiden tulevaisuuselontekoja varten yhteisen toimintaympäristökuvausten. Ennakointiverkoston työtä on pidetty ministeriöille hyödyllisenä ja sen toiminnan jatkamista on suositeltu. Ennakoinnilla on merkitystä tutkimuksen ja arvioinnin ohella keskeisenä suunnittelua, päätöksentekoa ja johtamista palvelevana toimintona. Verkoston roolia ministeriöiden ennakointitoiminnan koordinoinnissa tulee vahvistaa. Yhtenä havaintona on ollut, että toimintaympäristökuvausten valmistelu tulee resursoida aiempaa paremmin, olipa verkostolla siitä samalla pää- tai osavastuu.

**Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset** on laadittu sektorikohtaisesti. Jatkossa niiden yhteensopivuutta ja horisontaalista otetta kannattaa parantaa muun muassa ohjeistuksen ja yhteisen valmistelun keinoin.

Suomen toimintaympäristön yleisten, pitkän aikavälin kehitystekijöiden identifiointi ja analysointi ja hiljaisten signaalien tunnistaminen, eli **ns. horizon scanning**, on tehtävä, joka tulisi hoitaa yhteistyössä muiden kansallista ennakointia harjoittavien tahojen kanssa. Tärkeää on varmistua tietojen ajantasaisuudesta. Laajassa yhteistyössä toimien saadaan mukaan eri tahojen asiantuntemus, voidaan käyttää tehokkaasti kansallisia ja kansainvälisiä tietoaineistoja ja luodaan näin pohjaa innovatiiviselle politiikan muotoilulle.

Hallituksen nopeaa reagoitua edellyttävään tilannetietoisuuteen kuuluu ajan tasalla oleva **yhteinen tilannekuva**. Tällä hetkellä hallituksen tilannetietoisuus painottuu turvallisuuteen, mutta tarve laajemmalle ajankohtaistiedolle on nostettu esille. Joillakin sektoreilla on käytössään ajankohtaistietoa, jota päivitetään säännöllisesti, mutta tällainen sektorikohtainen ajankohtaistieto jää helposti suppean piirin käyttöön.

Kattavaa, koko hallitukselle tuotettavaa tilannetietoa muusta kuin turvallisuuskulmasta, esimerkiksi tuotantorakenteen kilpailukyvyistä tai sosiaalisesta kehityksestä, ei tällä hetkellä koota hallituksen käyttöön. Tosin turvallisuusasioita koskevissa tilannekatsauksissa näkökulma on usein laajempi kuin tiukasti turvallisuuteen rajattu. Nykyisen tilannekuvatoiminnan ongelma on siinä, että pätevästi kootun tietoaineiston analyysimahdollisuudet ovat rajoitetut, niiden hyödyntäminen on myös suppeaa eikä niiden käsittelylle ja johtopäätöksille ole säännönmukaisia ja toimivia menettelyitä ja foorumeita.

Melko hiljattain kehitetty ja jatkuvasti kehitettävä valtioneuvoston turvallisuustilannekuva-toiminta tarjoaa kuitenkin hyvää kokemustietoa ja pohjan muita näkökulmia palvelevalle vastaavan toiminnan kehittämiseen ja laajentamiseen jatkossa. Tilannekuvatoiminnassa tulisi yhdistää analysoitu viranomaistieto ja analysoitu julkinen tieto. Valmiuksia tuotetun tiedon käsittelylle valtioneuvostossa tulee kehittää. Tilannekuvan tulee olla hallituksen jäsenillä samanlainen ja yhtäaikaaisesti käytettävissään. Tiedon yhdistäminen ja turvallisuustilannekuvan jakaminen ovat valtioneuvoston kanslian tehtäviä sen avustaessa pääministeriä valtioneuvoston yleisessä johtamisessa ja järjestäessä valtioneuvoston yleisiä toimintaedellytyksiä kaikissa tilanteissa.

Seuraavalla hallituskaudella tulisi ottaa lähempään tarkasteluun tarve kehittää menettelyjä, joilla hallitukselle voidaan tarjota ajankohtaistietoa nykyistä laajemmasta näkökulmasta. Selvitettäviä asioita ovat muun muassa kysymykset siitä tarvitaanko vuotuisen strategiaistunnon lisäksi erillistä hallituksen tilannekuvaistuntonenettelyä joko säännönmukaisesti kytken se esimerkiksi viikoittaisiin istuntonenettelyihin tai tapauskohtaisesti, kun erityistä huomiota edellyttävä tilanne on todettu.

Kokonaisuutena on tärkeää, että valtioneuvoston toiminnassa tilanneherkkyys kytkeytyy kiinteästi hallituksen strategiaan. Tilannekuvan välittämä tieto on jäseneltävä suhteessa strategiaan. Myös toiminnan ketteryys on oltava strategista. Tilanneherkkyys on osa strategista kykyä reagoida ja priorisoida.

## LOPUKSI

Demografinen muutos, talouden rakennekehityksen ongelmat, ulkoisen ympäristön arvaamattomuus ja eurooppalainen integraatiokehitys asettavat suuret vaatimukset seuraavan hallituksen strategiselle päätöksentekokyvylle. Julkiselta sektorilta odotetaan perustellusti panostuksia ongelmien ratkaisemiseksi ja uusien kehitysmahdollisuuksien avaamiseksi. Julkisen talouden kestävyyttä vaarantamatta tähän ei kuitenkaan ole liikkumavaraa. Kun myös kokonaisveroasteen korottamismahdollisuudet ovat kestävyysvajeen mittaluokkaan nähden pieniä, on uudet menotarpeet pystyttävä rahoittamaan muita menoja vähentämällä. Muutosalttiissa ulkoisessa ympäristössä ja meneillään olevassa EU-integraation murrosvaiheessa hallitukselta edellytetään myös kykyä tarvittaessa nopeaan strategian uudelleen arviointiin ja toimintalinjan muutoksiin.

Näihin haasteisiin vastaamisessa on perimmältään kysymys hallituksen poliittisesta toimintakyvystä ja johtajuudesta, mutta merkitystä on myös päätöksentekoprosesseilla, hallituksen asialistan muotoutumisella sekä sen valmistelulla. Valtioneuvoston kanslian KOKKA-hankkeessa on pyritty paikantamaan strategisia tarkistuspisteitä, joissa voitaisiin käsitellä hallitusohjelmaa, sen toteutumista ja uusien avausten tarvetta sekä laajojen, poikkialhennollisten hankkeiden rahoitusta ja menojen uudelleen kohdennuksia. Keskeisinä ”strategisina ikkunoina” ovat nousseet esiin hallitusohjelman rakenne ja sen laadintaprosessi sekä talouspo-

liittisen ministerivaliokunnan tai nykyistä kvartettia vastaavan ohjauksessa valmisteltava hallituksen ohjelman vuosittainen tarkistuspiste, strategiaistunto.

Julkisen talouden kestävyysrajoitteen puitteissa tapahtuvien uudelleenkohdennusten ja poikkihallinnollisten hankkeiden rahoituksen kannalta olennaista on tiivis kytkentä hallitusohjelman sisällöllisten tavoitteiden sekä julkisen talouden ohjausjärjestelmän välillä. Valtiontalouden kehysmenettely on sinänsä täysin avoin kehysten sisällä tapahtuville siirroille. Jotta tätä mahdollisuutta todella käytettäisiin hyväksi, tarvitaan poliittista tahtoa ja ohjausta. Päätökset on valmisteltava huolellisesti niiden taloudelliset reunaehdot sekä sisällölliset tavoitteet yhteen sovittaen. Hallitusohjelman kuuluu esittää selväpiirteinen, uskottava linjaus julkisen talouden kestävyysrajoituksen palauttamiseksi. Näin muodostuu julkisen talouden ylijäämätavoite, jonka kanssa on sovittava yhteen valtiontalouden sekä koko julkisen talouden tulo- ja menoperusteet, mukaan lukien valtion menokehyykset. Näin rakennetun finanssipoliittisen linjan toteutumista, taloudellisen ympäristön kehitystä sekä uusien toimenpiteiden tarvetta arvioidaan hallituksen strategiaistunnossa vuosittain.

Hallitusohjelman strategisen osan tulee sisältää keskeisten hallinnollisten uudistusten osalta myös verotuksessa ja sosiaaliturvajärjestelmässä toteutettavat rakenteelliset uudistukset, määrärahojen siirrot, sekä laajamittaisten poikkihallinnollisten hankkeiden ja infrainvestointien rahoitussuunnitelman. Uudelleen kohdennusten edellyttämän horisontaalisen liikkumavaran turvaamiseksi hallitusohjelman strateginen osa tulisi päättää ennen ministeripaikkojen jakoa.

Vuotuisessa, luontevimmin talvikuukausiin ajoittuvassa strategiaistunnossa päivitetään taloudellinen ja sosiaalinen kehityskuva, arvioidaan hallitusohjelman toteutumista, linjataan käynnistymässä oleva, seuraavaa vuotta koskeva kehys- ja budjettivalmistelu sekä siihen sisältyvät painopistemuutokset. Uudelleenkohdennusten edellytysten parantamiseksi kehyksissä tulisi olla tähänastista merkittävämpi jakamaton varaus. Myös olemassa olevien meno-ohjelmien jatkamista sekä niiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamista pitäisi arvioida nykyistä systemaattisemmin säännöllisesti toteutettavan menokartoituksen avulla.

Hallituksen strategian laadinta sekä sen toteuttaminen, arviointi ja uudistaminen tarvitsevat tuekseen myös tehokasta säädösvalmistelua sekä systemaattista tutkimus- ja arviointityötä. Vuotuisessa strategiaistunnossa on tarpeen käsitellä erillisen, kokoavan asiantuntijavalmistelun pohjalta myös näiden oheisprosessien tilaa, tuloksia ja kehittämistarpeita.

Hallituksen strategian johdonmukainen toteuttaminen edellyttää saumatonta yhteistyötä pääministerin ja valtiovarainministerin välillä. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön on koordinoitava strategia-asiakirjan ja kehyspäätöksen valmistelu strategiaistuntoa varten niin, että hallitusohjelman prioriteetit ovat toteutettavissa kehysrajoitteen puitteissa. Näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa tämä edellyttää huomattavia muutoksia menorakenteessa. Talouspoliittinen ministerivaliokunta vastaa luontevimmin tällaisten julkisen talouden strategisten kysymysten valmistelun poliittisesta ohjauksesta.

Kun edessä on suuri resurssien uudelleenkohdennuksen tarve, on ensiarvoisen tärkeää, että hallituksen käytössä olevia poikkihallinnollisen työskentelyn välineitä kehitetään. Poliittikaprioriteettien toteuttamiseksi tarvitaan myös edelleen kehitettyjä poikkihallinnollisen valmistelun tapoja viime vaalikausina käytössä olleiden politiikkaohjelmien ohella.

## LÄHTEET

- Bourgon, J. (2010): From Success to Sustained Success. Marraskuu 2010.
- Eerola, P. (2010): Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j1410-hallitustyoeskentelyn/pdf/fi.pdf>
- Harrinvirta, M. (2010): Tutkimustiedon ja vaikuttavuusarviointien käyttö poliittisessa päätöksenteossa. Kokemuksia Alankomaista, Tanskasta ja Isosta-Britanniasta. Pivotal Consulting Oy 19.8.2010. [http://www.sitra.fi/NR/rdoonlyres/448F15DA-CC4C-4075-966B-6D8A1F3720BB/4862/Finalreport\\_ppt\\_190810.pdf](http://www.sitra.fi/NR/rdoonlyres/448F15DA-CC4C-4075-966B-6D8A1F3720BB/4862/Finalreport_ppt_190810.pdf)
- Määttä, S. ja Sitra (2010): Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta – Valtion konsernijohton vaativa mutta mahdollinen tehtävä. Sitran selvityksiä 21. <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A4%2021.pdf>
- OECD (2010): OECD Public Governance Reviews, Finland working together to sustain success. Assessment and Recommendations. OECD, Paris.
- TIN (2010): Tutkimus- ja innovaatiopoliittinen linjaus 2011–2015. Tutkimus- ja innovaationeuvosto 2010. <http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tutkimus- ja innovaationeuvosto/julkaisut/linjaus2011-2015.pdf>
- VM (2010): Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana – Hallintopoliittikan suuntaviivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_hallinnon\\_kehittaminen/20100914Hallin/hallinto\\_hyvinvoinnin\\_ja\\_talouden....netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20100914Hallin/hallinto_hyvinvoinnin_ja_talouden....netti.pdf)
- VM (2010b): Konserniohjauksen menetelmällinen kehittäminen, työryhmäraportti. Kesäkuu 2010. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/20100623Konser/Komeetta-raportti23062010.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20100623Konser/Komeetta-raportti23062010.pdf)
- VM (2010c): Finanssipoliittikan linja – Kuntatalouden vakaus ja kestävyys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 42/2010. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20101020Finans/finanssipoliittikan\\_linja .pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20101020Finans/finanssipoliittikan_linja .pdf)
- VM (2011): Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/01\\_budjetit/20110325Kehysj/Kehysja\\_erjestelmaen\\_kehittaaminen.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/01_budjetit/20110325Kehysj/Kehysja_erjestelmaen_kehittaaminen.pdf)
- VNK (2010): Finanssipoliittikan instituutiot. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j18-finanssipoliittikan-instituutiot/PDF/fi.pdf>
- VNK (2010): Poliittikan johtaminen 2010-luvulla. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2010. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j19-politiikan-johtaminen/PDF/fi.pdf>
- VNK (2011): Poliittikkaohjelmien loppuraportti. Vaalikausi 2007–2011 toteutuminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2011. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2011/j6-politiikkaohjelmien-loppuraportti/pdf/fi.pdf>
- VTV (2010): Poliittikkaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveiden edistämisen ohjelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010. [http://www.vtv.fi/files/2360/Netti\\_212\\_2010.pdf](http://www.vtv.fi/files/2360/Netti_212_2010.pdf)



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. 09 16001, 09 57811  
f. 09 1602 2165  
julkaisut@vnk.fi  
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN Nid.978-952-5896-58-9  
ISBN PDF 978-952-5896-59-6  
ISSN 0782-6028